

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع: .....

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

## تأثير البيروقراطية على فعالية الإدارة العامة في ظل التشريع الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون إداري

الشعبة: الحقوق

تحت إشراف الدكتور

من إعداد الطالب :

- درعي العربي

- قنيش أبو بكر الصديق

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ..... يحي عبد الحميد .....رئيسا

الأستاذ ..... درعي العربي ..... مشرفا مقرر

الأستاذ..... زواتين خالد .. مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

نوقشت يوم: 2022/06/28

# الإهداء

إلى أحب الناس إلى قلبي إلى من دعماني فكانا خير سندلي

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما والى زوجتي الكريمة.

إلى من لهم حق عليا اعترافا بفضلهم وتقديرا لجميلهم.

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل

بجهدہ أو نصيحته أو بدعوة

شكرا

## شكر وتقدير

الشكر والحمد لله عز وجل الذي وفقني إلى إنجاز هذا العمل.

كما يسرني أن أتقدم بخالص شكري وعظيم تقديري إلى الدكتور الدرعي العربي لتفضله بالإشراف على هذا العمل المبثي حيث لم يضمن على لحظة واحدة، وكان من عظيم أخلاقه وتوجيهاته القيمة أكبر الأثر على نفسي في إنجاز هذا العمل المبثي فجزاه الله عني كل خير.

## مقدمة:

عرفت المجتمعات الإنسانية تطوراً كبيراً خاصة عند النصف الثاني من القرن العشرين إلى يومنا هذا، حيث تسعى إلى تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة، ولقد أصبح المجتمع الحديث يبني على أساس جملة من الوحدات التي هي بأمرس الحاجة لمجموعة من الفاعلين الاجتماعيين للمحافظة على بقائها، وهؤلاء الفاعلين ساهموا ولحدّ ما في خلق جملة من النظم التي تسيّر وفقاً لها هذه الوحدات والتي من بينها التنظيم البيروقراطي.

فمنذ أن نشأت البيروقراطية بالكامل وهي تعتبر من الهياكل الاجتماعية، وهي من أدوات القوة التي تمثل الدرجة الأولى للفرد الذي يفرض رقابته على الجهاز البيروقراطي، والذي يعتمد على مجموعة من القوانين التنظيمية التي تحدد عملية العمل فيه، باعتباره يسعى لتحقيق أهداف خاصة به. وعلى غرار ما قدمه ماكس فيبر وزملائه من إيجابيات لهذه النظرية إلا أن المفهوم الشائع لدينا أنها تركز الطابع الروتيني والممل والتقيّد الحرفي بنصوص اللوائح والتعليمات، إضافة إلى صفات أخرى تتناقض تماماً مع أفكار هؤلاء، وهذا ما يبين لنا الاختلاف الواضح بين المنظورين العربي والغربي للبيروقراطية.

وهنا برزت الحاجة الشديدة للأخذ بمبادئ علم الإدارة العامة من تخطيط وتنظيم وتنسيق وغيرها من المبادئ للارتقاء بالإدارات المختلفة حتى تصبح قادرة على مواجهة المسؤوليات والأعباء الجديدة. و تزداد مهام الإدارة العامة باعتبارها همزة وصل بين الحكومة و المواطنين فوجب عليها تكثيف نشاطها لتتمكن من رصد كل التطورات الحاصلة، فالتنظيم البيروقراطي لا يمكن التغاضي عن ما قدمه من إيجابيات كما لا يمكن أيضاً غضّ النظر عن سلبياته، فكانت الإدارة موقعا استراتيجيا مكن مرتكبي الفساد الإداري من التفتن فيه و تطوير وسائله، فكما هي الأمراض الإدارية التي ترتبط بالممارسات الإدارية في عالمنا العربي و التي تمثل تحدياً كبيراً أمام تقدّم مجتمعاتنا العربية ، فالفساد الإداري هو الوجه الآخر للبيروقراطية ، و هذا ما جعل الكثير من المفكرين و المرشعين يبحثون عن إصلاحات لهذا الوضع المتأزم ، فاذا بحثنا عن البيروقراطية الحقيقية نجدها في الدول المتقدمة، أما ما هو موجود لدينا من مفاهيم فأغلبها زائفة.

## ➤ أهمية الموضوع:

يتبوأ موضوع الدراسة أهمية بالغة باعتباره ضمن موضوعات حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، كما أنه ضمن الأولويات لدى الحكومات الراغبة في إعادة كسب الثقة بين مؤسساتها وإدارتها العمومية وبين مواطنيها خاصة تلك التي تعاني من تدني مستوى الخدمات بصفة تهدد حقوق المواطنين، مما جعل من ضرورة إصلاح الخدمة العمومية والحد من المظاهر السلبية للبيروقراطية من أولويات الحكومات، ويتم ذلك عن طريق تبسيط الإجراءات الإدارية وتسهيل الحصول على الخدمة دون اللجوء إلى طرق غير قانونية.

## ➤ أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى ما يلي:

- \* معرفة الجوانب السلبية لتنظيم البيروقراطي الجزائري.
- \* تهدف الدراسة إلى معرفة أهم الأسباب التي تقف عائقا أمام الإدارة في مجال تقديم الخدمات العامة والعمل على تقاؤها من خلال وضع استراتيجية مناسبة.
- \* تهدف الدراسة إلى معرفة أهم الآليات القانونية والحلول المقدمة لمعالجة مشكلة تأخير تقديم الخدمة العمومية داخل القطاع الحكومي.
- \* تهدف الدراسة إلى التحقق من صحة الفرضيات المطروحة بغية الوصول إلى نتائج من أجل تقديمها للجهات المعنية.

## □ أسباب اختيار الموضوع:

### الأسباب الذاتية:

- \* كون ظاهرة البيروقراطية قد أصبحت من أهم المشاكل، والصعوبات التي تعاني منها الجماهير على مختلف المستويات، وفي مختلف الإدارات بسبب تلك التعطيلات الإدارية، إذا لا يتسنى للواحد هنا استخراج وثيقة ما، أو الحصول على خدمة إلا بعد عناء كبير وانتظار طويل، كما إن مطالبته بأي حق من حقوق من الصعب تلبية إلا إذا كان مدعوما من قبل الأشخاص إلا أنه لن يتمكن من تحقيق مراده إلا إذا كان مدعوما بالواسطة.

كل هذه المظاهر دفعتنا إلى اختيار هذا، والبيروقراطية مازالت من أهم الأسباب التي تدمر الإدارات العامة، وكان ومازال الموظف الإداري محل شكوى العملاء وكذلك اخترنا هذا الموضوع من خلال دراستنا في السنوات السابقة لهذه الظاهرة.

### الأسباب الموضوعية:

رغم أن التنظيم البيروقراطي كنموذج علمي قد شوه معناه عندما اصطدم بواقع اجتماعي متغير بعيد عن المثالية، وبناءا عليه أصبح من الواجب البحث عن الكيفية التي يتم بها اصطلاح الإفرازات السلبية للبيروقراطية، ومحاولة الحد من تناميها.

-محاولة دراسة البيروقراطية دراسة علمية، وذلك من خلال دراسة طبيعة التنظيم البيروقراطي بكل سلبياته وإيجابيات من خلال التركيز على دراسة السلوك الإنساني داخل الإدارة، ومدى كفاءة العاملين.

-محاولة دراسة البيروقراطية دراسة علمية، وذلك من خلال دراسة طبيعة التنظيم البيروقراطي.

-الدور الكبير الذي يلعبه الموظف البيروقراطي حيث أنه يرسم، ويعبر عن صورة المؤسسة التي يعمل ضمنها، بمعنى أن قدرته على أداء عمله بشكل جيد ودقة عالية ستجعل الجميع ينظر إلى تلك المؤسسة نظرة إيجابية، والعكس تماما بمعنى آخر أن صورة المؤسسة مرتبطة بصورة الموظف البيروقراطي لذلك فقد حاولت في هذه الدراسة التركيز على هذا الجانب "الكفاية الإدارية".

### أدبيات الدراسة:

لقد اعتمدنا في دراستنا لموضوع على مجموعة من الأدبيات السابقة التي تناولت موضوع البيروقراطية أو الخدمة العمومية، ولكن ما يلاحظ هنا بون نقص الدراسات التي تناولت الموضوع من الناحية الميدانية إلا أن هناك مجموعة من الأدبيات التي تم الاستعانة بها لئلا يمكن لأي دراسة أن تتطبق من فراغ. وهاذه الأدبيات هي على النحو التالي:

### 1- كتاب ماكس فير الدولة والبيروقراطية بوبكر بوخريسة الصادر سنة 2014

اعتمدنا في موضوعنا هذا على الدراسة التي قدمها الأستاذ (بوبكر بوخريسة) بعنوان (ماكس خيبر الدولة والبيروقراطية) بحيث درس موضوع البيروقراطية وبالأخص النموذج المثالي إضافة إلى الأحداث الحديثة التي ركزت على التحليل الفكري لظاهرة البيروقراطية.

### 2- كتاب السلطة والبيروقراطية (حسين عبد الحميد احمد رشوان) الصادر سنة 2014

اعتمدنا في هذا الموضوع الدراسة المقدمة بعنوان (السلطة والبيروقراطية) للأستاذ (حسين عبد الحميد أحمد رشوان) الذي حلل موضوع البيروقراطية بكامل مضامينه من تعاريف وخصائص نشأة على إضافة إلى ذكر أفكار أهم منظري البيروقراطية.

### 3- كتاب البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر (بوبكر طاشمة) الصادرة سنة 2015

إن هذه الدراسة المقدمة من طرف الأستاذ بومدين طاشمة تعالج ظاهرة البيروقراطية في الجزائر بحيث تم الوقوف على حجم الظاهرة وأسبابها إضافة إلى تحديد العلاقة الارتباطية بين هذه الظاهرة وعملية التنمية في الجزائر.

### 4- كتاب أصول علم الإدارة العاملة (عبد الغني بسيوني عبد الله) الصادرة سنة 1993

اعتمدنا في هذا الموضوع على دراسة المقدمة بعنوان أصول علم الإدارة العامة للدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله بحيث أنه وضح لنا مكانة الإدارة العامة وتطورها التاريخي ودورها وكذلك أشار إلى دور القيادة الإدارية في تحسين أداة الإدارة العامة.

### 5- الخدمة العمومية بين التطبيقات النصوص القانونية والواقع الجمعات المحلية نموذجا:

كتاب للمؤلف "زين الدين بومرزوق" بدأ المؤلف بطرح أسئلة حول الخدمة العمومية ودوافع تطويرها إضافة إلى مفهوم المرفق العام، أنواع مرفق العام وأسئلة حول وظائف الدولة التقليدية والحديثة و أهمية اللامركزية في إنجاح تطبيقات الخبرة العمومية، وغيرها من القضايا المرتبطة بالخدمة العمومية والمتمثلة في عجز المرفق العام عن تقديم خدمة عمومية مثالية للمستهلك وهل يكمن العجز في النصوص القانونية التي لم تواكب التطور الحاصل أم إن الإشكالية في طبيعة المرفق العام أو في عدم كفاءة الأعوان المكلفين بتقديم الخدمة وخلص المؤلف إلى تقديم جملة من الاقتراحات والتوصيات من أجل الرقي بالخدمة والإدارة العمومية بشكل عام.

حدود المشكلة:

الحدود المكانية:

اقتصرنا في بحثنا هذا على النموذج العربي في الجزائر.

صعوبات الدراسة:

من أهم الصعوبات التي واجهتنا أثناء البحث هي نقص المراجع المتعلقة بالموضوع ودراستنا مباشرة وهذا ما فرض علينا تكثيف الجهود وطلب المساعدة من أساتذة المقياس.

وباعتبارها أن واقع الإدارة العامة الجزائرية أدى إلى وجود صعوبة في تفسير علاقة المواطن بالإدارة في ظل التنظيم البيروقراطي إضافة لاتساع دائرة البحث نتيجة لاتساع موضوعنا الذي يربط بين متغيرين أساسيين.

### ➤ فرضيات الدراسة:

تنطبق الدراسة من الفرضيات التي تحاول التحقق من صدقها أو نفيها والتي لها علاقة بالإشكالية وهي:

- يعكس حجم اللوائح والقوانين التنظيمية في النظام الإداري الجزائري حرص السلطة السياسية على المحافظة المستمرة لوحدة البناء الهيكلي الإداري وهذا ما أنتج التصادم الواضح بين سياسة الحكومة في تحسين الخدمة العمومية مع الإجراءات البيروقراطية المطلوبة.
- كما قامت السلطات بإصلاحات الجهاز البيروقراطي أدى ذلك إلى إصلاح الخدمة العمومية.

### ➤ مناهج ومقتربات الدراسة

إن أي دراسة علمية تتطلب استخدام المناهج والمقتربات والأدوات العلمية والتي تعد أحد المتطلبات الأساسية لأي بحث علمي للوصول إلى الأهداف التي يسعى الباحث لتحقيقها وهي على النحو التالي:

#### المنهج الوصفي:

سوف تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحميبي وهو المنهج الذي يتم بدراسة الظاهرة كي في الواقع ويتم بوصفها وصفا دقيقا ويعبر عنها تعبيراً كافياً أو كمياً، كما تكمن أهمية هذا المنهج في ملائمة لدراسة بعض الموضوعات الإنسانية، حيث اعتمدنا على هذا المنهج في وصف وتحليل



البيروقراطية كظاهرة اجتماعية وأهم مظاهرها ونظريتها وكذلك وصف وتحميل لمفهوم الإدارة العمومية وأنواعها والمبادئ التي تضبطها.

### □ مصطلحات الدراسة:

- من المصطلحات التي لا بد من تحديدها في هذه الدراسة ما يلي:
- البيروقراطية: يشير مفهوم البيروقراطية بوجه عام إلى تلك الإجراءات والتعقيدات الموجودة على مستوى الإدارة بمعنى تمسك الموظف بجملة القوانين حرفيا.
  - الخدمة العمومية: يشير مفهوم الخدمة العمومية إلى تلك العملية التي تقوم بها الهيئات العمومية من خلال توفير الخدمات للمواطنين على أساس العلاقة التي تربطهم بها.
  - الإدارة المحمية: هي شكل من أشكال التنظيم الإداري المحمي بموجب يتم توزيع المهام بين الحكومة المركزية وبيئات محمية منتخبة.

### □ هيكلية الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين يحتوي كل فصل على ثلاثة مباحث وهي على النحو التالي:

#### • الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للبيروقراطي والإدارة العامة والعلاقة بينهما

وقد قسم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- المبحث الأول: تعريف البيروقراطية وخصائصها
- المبحث الثاني: ماهية الإدارة العامة ونشأتها.
- خلاصة

#### • الفصل الثاني: مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة في الجزائر

وقد قسم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- المبحث الأول: تطور الإدارة العامة في الجزائر و انعكاسات المظاهر السلبية البيروقراطية عليها
- المبحث الثاني: إصلاح الإدارة العامة في القانون الجزائري

- الخلاصة

.

- خلاصة واستنتاجات

#### □ عوائق الدراسة:

لا يمكن لأي بحث أن يكون خاليا من الصعوبات التي قد تعيق للوصول إلى الأهداف المسطرة، وقد واجهت هذا البحث صعوبة الحصول على المراجع لاسيما ما تعلق بالجزء الخاص بظاهرة البيروقراطية في ظل التشريع الجزائري خاصة أن بعض هذه الكتب لا تتناول الموضوع بشكل دقيق وبقليل من الموضوعية.

# الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للبيروقراطي والإدارة العامة  
والعلاقة بينهما

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

إن التعبير عن مدى نجاح الدولة أو فشلها في توفير احتياجات مواطنيها حتماً يقترن بالجهاز الإداري أو البيروقراطية، فهذا المفهوم ينطوي على الغموض أكثر مما يثيره من الوضوح رغم قدمه، فربما يعود السبب إلى اختلاف جانبه النظري عن الواقع وإلى المفهوم الخاطئ له لذلك كان لزاماً علينا إن نتطرق في هذا الفصل إلى استعراض مفهوم البيروقراطية والإدارة العامة اعتماداً على الدراسات المتعلقة بهما والنظريات التي حاولت تفسيرها بداية من الناحية التاريخية تمهيداً للتوصل إلى التعريف الأكاديمي. وبناءً على ما تقدم سنتطرق في هذا الفصل إلى كل من الإطار العام للبيروقراطية والخدمة العمومية من خلال عرض التعريف اللغوي والاصطلاحي لمفاهيم محل الدراسة ومحاولة تقديم تعريف إجرائي لكل المصطلحين ويتخلل هذه الفصل عناصر ذات صلة بالمباحث وسوف يتم ذلك على النحو التالي:

## المبحث الأول: تعريف البيروقراطية وخصائصها

إن التتبع الفكري لما كتب عن البيروقراطية المتمثل في قوة الدولة ونظامها فيمكن البدء فيه من أفلاطون الذي اعتبر العدالة الهدف للحياة الفاضلة ومن واجب الدولة أن تثبت أركان العدالة وذلك من أجل أن يمارس كل فرد وظيفته التي تناسب قدرته ومواهبه وبناءً على ذلك فقد اقترح الطبقات المهيمنة الثلاث التي تحتاجها الدولة.

ولهذا سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى تعريف البيروقراطية بداية بالتطور

التاريخي لها، إضافة إلى خصائصها وتحديد إجاباتها وسلبياتها.

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

### المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية

قبل البدء في تقديم أهم التعاريف الاصطلاحية لمفهوم البيروقراطية سنحاول في البداية التطرق إلى المعنى اللغوي لكلمة البيروقراطية.

#### الفرع الأول: الدلالة اللغوية لمصطلح البيروقراطية

كلمة بيروقراطية "Bureaucracy" مكونة من مقطعين الأولى "Bureau" وهي تعني المكتب، والثاني "cracy" وهي مشتقة من الأصل الإغريقي "Kratia" ومعناها "The strong" أي القوة والكلمة في مجموعها تعني قوة المكتب أو سلطة المكتب.<sup>1</sup> إن كلمة بيروقراطية ترجمة للاصطلاح الإنجليزي "Bureaucracy" وأصلها غير واضح تماما فيما عدا الإشارة إلى الأصل الفرنسي، فالنصف الأول من الكلمة يقال إنه يرجع إلى كلمة "burus" اللاتينية ومعناها لون داكن معم يتناسب مع المهابة وربما تعبر عن التستر على الأعمال السيئة، وكلمة "la bure" كلمة فرنسية قديمة تعبر عن نوع من الأقمشة يستخدم كغطاء للمكاتب التي يجتمع أمامها رجال الحكومة وقد أطلق بعد ذلك على المكتب كلمة "bureau" اشتقاقا من القماش، أما المقطع الثاني من الكلمة فيقصد به "حكم" وعلى هذا تكون كلمة بيروقراطية موازية لمعنى "حكم عن طريق مكتب".<sup>2</sup>

1 - عامر عوض، السلوك التنظيمي، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008، ص 35.

2 - سيد الزواري، الإدارة، الأصوئ والأسس العلمية (، القارة، مكتبة عث شمس، 1976، ص537.

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

وإذا تجاوزنا الجذور التاريخية لظاهرة البيروقراطية نحو تحديد الاتجاه التاريخي لها فمن الناحية التاريخية هناك اختلاف في الرأي والاتجاه حول أصل الكلمة، حيث يرى اتجاه بأن البيروقراطية ليست مفهوما حديثا بل وجدت حينما وجدت التنظيمات، فالبيروقراطية كمفهوم و ظاهرة اجتماعية ليست حديثة ولكن دراستها من الناحية العلمية هو الجديد، ويعتبر "ماكس ووبر" أول من استعمل البيروقراطية كوسيلة لتطوير المجتمعات الحديثة وتنظيميا تنظيما عصريا حيث اعتبرها نظاما يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوروبا.

وقد ورد مصطلح البيروقراطية بمعناه الحالي عام 1745 ويعد الوزير الفرنسي " فاسان دي جورناي" أول من استخدم مصطلح البيروقراطية ثم أصبح المصطلح مستخدما في الأدب الاقتصادي والاجتماعي تعبيرا عن حكم المكاتب وتحكم الموظفين في الحياة الاجتماعية ودخل التعبير اللغة الاشتراكية على أساس كونه معرقلا لتحولات الاشتراكية المستهدفة<sup>1</sup>

ويعرف قاموس المنهل البيروقراطية (الديوانية) "على أنها تسلط الدواوين الحكومية ونمطيتها الجامدة، أما الديوانيون فهم مجموع موظفي الدواوين منظور إليهم من حيث نفوذهم في الدولة، في حين تعني كلمة بيروقراطية أو ديواني، موظف إداري في ديوان حكومي يؤدي عمله بنمطية جامدة مستغلا سلطته على الجمهور<sup>2</sup>

<sup>1</sup> طاشمة بومدين، التوسع البيروقراطي، الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد السابع، جواف 2012، ص 03.

<sup>2</sup> خليل لزمّد حسن الشماع، خضتْ كاظم حمود، نظرية المنظمة، دار الدسنة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2000، ص33.

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

أما في اللغة العامية فكثيرا ما تستعمل البيروقراطية كنوع من أنواع الشتم السياسي ويصنفها معارضو دولة الرفاهية والحكومة الكبيرة بأنها الدور الذي يقوم به الأشرار والفاقدون وفي بعض الأحيان يؤخذ بهذا المعنى في كتابات أكاديمية.

من خلال هذا التعريف نستنتج أن مفهوم البيروقراطية يشمل كل ما هو علاقة بالدور السلبي للأفراد مما يعرضهم للشتم والنقد وذلك للاعتقاد السائد بفساد هذه الفئة.

### الفرع الثاني: الاتجاهات النظرية في تعريف البيروقراطية

هناك مجموعة من الاتجاهات النظرية والاجتهادات الأكاديمية التي حاولت تقديم تعريف البيروقراطية، ومع أن العديد من الفلاسفة وعلماء الاجتماع فهم الذين ساهموا في بلورة الفكر التنظيمي والسياسي للدولة، إلا أن الذين كتبوا عن البيروقراطية ووقفوا عندها نذكر "ماركس"، "موسكا"، "روبرت ميشيمز" وقد جاءت نظرية ماكس ووبر تتويجا للجهود الفكرية التي تناولت البيروقراطية بالدراسة والتحليل، ونظرا لصعوبة الفصل بين الخصائص المميزة لبيروقراطية كنظام . للإدارة وبين الأمراض والسلبيات التي تصيب الإدارة سنحاول تقديم بعض الاتجاهات التي تناولت مفهوم البيروقراطية.

#### 1- المفهوم الاشتراكي للبيروقراطية

في المفهوم الاشتراكي للبيروقراطية نجد اجتهادات "كارل ماركس" الذي عالج البيروقراطية انطلاقا من نقده لأراء "هيجل" القائلة بأن البيروقراطية يخدمون عامة الناس ويمثلون المصلحة العامة، لكن "ماركس" عاد وانقلب على موقفه حيث وصل في تحليلاته بأن الحكام ومصالحهم تصبح بديلة أو متقدمة على مصلحة الدولة والمجتمع وأن مواقفهم السلطوية تجعلهم قادرين على استغلال نفوذهم وتدفعهم إلى معاداة التغيير أو الثورة على النظام والسلطة.

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

فالبيروقراطية عند "كارل ماركس" شأنها شأن أي طبقة تاريخية فهي بالضرورة تمر بمرحلتين، ففي المرحلة الأولى يبرز الطابع التقدمي الثوري الدافع لقوى الإنتاج، والمرحلة الثانية يتأكد فيها طابعها المحافظ الرجعي حنن يصبح وجودها عقبة أمام تطور القوى المنتجة ويتم ذلك حين تستجمع البيروقراطية من المكاسب والمغانم أكثر ما تحتاجه أو تستطيع احتوائه فتصبح مستغلة لغيرها.<sup>1</sup>

وإذا كان "ماركس" قد حصر البيروقراطية على إدارة الدولة فإنه يرى بأن التنظيمات البيروقراطية لا تشكل طبقة اجتماعية وإنما هي فئة اجتماعية متميزة ترتبط وجودها بانقسام المجتمع إلى طبقات اجتماعية إلى جانب تدعيمها الوضع القائم وفرض النظام واستمرار القهر والاستغلال وهي بذلك لا ترتبط بعملية الإنتاج ارتباطاً مباشراً الأمر الذي يجعل استمرارها ووجودها مؤقتاً.

أما "تروتسكي" فقد كتب عن البيروقراطية حينما وصلت إلى أوج ازدهارها في عيد "ستالين"، حيث يرى "تروتسكي" بازدياد سيطرة البيروقراطية السوفياتية وانتشارها السريع يرجع بالأساس إلى الجذور العميقة لمساوئ التنظيم البيروقراطي وللقضاء على هذه المساوئ يضيف "تروتسكي" لابد أن يخضع لعاملين على المستوى الدولي: يتمثل العامل الأول في مستقل الثورة الاشتراكية في أوروبا، والعامل الثاني يتمثل في سرعة التنمية الاقتصادية للاتحاد السوفياتي كما يرجع "تروتسكي" ازدياد البيروقراطية بدل من تلاشيتها إلى إغفال "لينين" منذ ثورة 1917 للنظرية الهامة التي تؤكد استمرار الثورة البيروقراطية العالمية وللقضاء على البيروقراطية لابد من ازدياد الوعي الثقافي لجماهير ومدى فعالية الحزب لمقاومة الاتجاهات السلبية للبيروقراطية وإحلال روح الديمقراطية لدى الموظفين بدل روح الأنانية.

□ - عامر الكبسي، الفكر التنظيمي، التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد والمعاصرة (، دار الرضا للنشر، دمشق، ط1،



## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

### 2- المفهوم الرأسمالي للبيروقراطية:

لقد تناول "جون ستيوارت ميل" ظاهرة البيروقراطية في مؤلفه مبادئ الاقتصاد السياسي وذلك في منتصف القرن التاسع عشر حيث أشار إلى البيروقراطية على أنها نوع من العمل تمارسه جماعة من الموظفين الإداريين المحترفين الذين يعملون مع الدولة، وأن الأعمال الحكومية أصبحت من اختصاص حكام محترفين وهذا ما جعله يعتبر أن البيروقراطية اعتبرت إحدى مسببات شلل الحياة السياسية غير أن "ميل" طور فكرته حينما ميز بين نوعين من أساليب الحكم الأول نيابي والثاني بيروقراطي وأشار أن النظام البيروقراطي يعمل على تجميع الخبرات وتنمية المعرفة العلمية وصقل مهارات الأشخاص لكنه يتعرض للضعف بسبب الروتين.

أما "ميشلز (Michels)" فقد استخدم مصطلح البيروقراطية للدلالة على السيطرة والنفوذ الذي يمارسه الموظفون العموميون الذين توظفهم المنظمات الكبرى بناء على مهاراتهم التخصصية وهم بذلك يكونون في مراكز قوى وسيطرة تتحكم في هذه المنظمات، وتكون فيها ما يعرف بالأوليغاركية، وقد عمم ميشلز مفيو. الأوليغاركية على كل المنظمات الكبرى للدولة الحديثة معتبرا أن البيروقراطية ضرورة لازمة لهذه الدولة.<sup>1</sup>

### 3- المفهوم العلمي للبيروقراطية:

تعد البيروقراطية ظاهرة اجتماعية قديمة تناولها العديد من علماء الاجتماع والسياسية والإدارة بالدراسة والتحميل أما كموضوع خاص بالبحث العلمي فيعود

<sup>1</sup> بلقاسم سلاطنية و إسماعيل قنّة، التنظيم الحديث للمؤسسة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ط 1، 2008

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

الفضل في ذلك إلى عالم الاجتماع الألماني "ماكس فيبر" والذي يعد رائد النظرية البيروقراطية وأول من تحدث عن الجانب التنظيمي للمنظمات وقد هدف من نظريته عن البيروقراطية إلى وصف الجهاز الإداري للمنظمات وكيف يؤثر في السلوك والأداء التنظيمي، حيث عرف "ماكس فيبر" البيروقراطية على أنها نوع من التنظيم الشرعي والعقلاني للإدارة والتي تكون منظمة بقواعد محددة خاصة المجردة منها، ويحد كل من التدرج في السلطة والرقابة والاختصاصات والوظائف بنصوص تشريعية وتنظيمية.

وفي هذا السياق يميز فيبر بين ثلاثة أنواع من السلطات والتي تعبر أيضا عن أشكال تنظيمية ممكنة وتتمثل في:

**الشكل الكاريزمي:** والذي يؤسس على الخصائص الفردية والخاصة للمسير وبقاء التنظيم في هذا الشكل يتوقف على مدى إمكانية تعويض هذا النوع من المسيرين والتي تعد من الأشياء النادرة التي ارتبطت بنظريات القيادة.

**الشكل التقليدي:** ويقوم هذا الشكل على أساس التقاليد والأعراف الاجتماعية السائدة والمسير يملك سلطة مرتبطة بالمكانة الاجتماعية التي ورثها.

**الشكل العقلاني:** والتي تكتسب من القواعد والإجراءات المسماة بالبيروقراطية وتمارس السلطة بإجراءات غير شخصية.

ويمكن كذلك تعريف البيروقراطية بواسطة بعض الخصائص الهيكلية الأساسية لتنظيم حيث جرى معظم الكتاب على تعداد الأبعاد الهيكلية للبيروقراطية مع بعض الاختلافات البسيطة في صيغهم سواء في المحتوى أو في التفصيل للميزات وقد تميزت هذه الجهود بالاتفاق الرئيسي بين الكتاب حيث صنف "ريتشارد هول" خصائص

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

البيروقراطية كما جاءت في كتابات "فيبر، ليتواك"، "ميرتون"، وأهم هذه الخصائص والتي تعتبر أهم الخصائص الهيكلية شيوعاً للبيروقراطية.

### المطلب الثاني: أركان وخصائص البيروقراطية

#### الفرع أولاً: أركان البيروقراطية

هناك أربع أركان للبيروقراطية ويمكن إجمالها في:

**مبدأ الكفاية والاختصاص:** ويقوم إذا ما توطدت أركان البيروقراطية واستطاعت أن تتجزر المهام المعهودة إليها لأنها تمثل الاستمرار في الوجود، وتتولى أعمال أخرى متصلة بنشاطها. **الهيكلية المكتبية:** وهو يشير إلى المستويات السلطة المتدرجة وعلاقات بين الرئيس والمرؤوس حيث يكون هناك إشراف على المكتب السفلي عن طريق المكاتب العليا **وجود مكتب رسمي للعمل:** يعتمد إدارة المكتب الحدث على المستندات ويؤدي ذلك إلى ضرورة وجود هيئة من الرسميين في المستويات وكتب من عدة أنواع ويوجد أجهزة مادية ودوسيهات والتي تكون مكتب رسمي.

#### الفصل بين العمل الرسمي والعمل الخاص:

يفصل التنظيم الحديث المكتب عن مكان مسكن الموظف ولذلك تفصل البيروقراطية بين العمل الرسمي والعمل الخاص، ويترتب عن ذلك أن الأموال العامة والأجهزة تنص على الملكية الخاصة للموظف الرسمي.

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

### الفرع الثاني: خصائص البيروقراطية

- 1 - وجود درجة عالية من التخصص وتوزيع العمل على أساسها ووجود سلطة متدرجة من المستويات العليا الى المستويات الدنيا.
- 2 - يوجد صلة بين الأفراد بشرط ان تكون رسمية وغير شخصية أي تعتمد على ما تحدده القوانين والأنظمة.
- 3 - تعيين العاملين يعتمد على أساس المقدرة والكفاءة الفنية ولا يعتمد على صلة القرابة او الصداقات والانتماءات الطائفية او العشائرية.
- 4 - اتجاه التنظيم البيروقراطي الى الثبات نسبيا ووقوفه في وجه كل تغير يحدث في المجتمع، بمعنى لا يفقد مرونته على التوافق او التكيف مع كل تعديل جوهري يصيب الطابع العام للبناء الاجتماعي ووظائفه الاجتماعية.
- 5- البيروقراطية بناء اجتماعي لا يمكن تحطيمه او القضاء عليه فهي الوسيلة لتحويل فغل المجتمع المحلي الى المجتمع العام، فهي تحول الإدارة من علاقات قوة الى علاقات المجتمع العام المسير المرتب ترتيبا مطردا.
- 6- لا يستطيع الموظف ان يهرب من الجهاز البيروقراطي لانه خاضع لسيطرته وتحكمه، فالموظف مجرد جزء من آلة تدور باستمرار ومكلف ببعض الأعمال الخاصة.
- 7- باعتبار البيروقراطية بناء جماعي وله مبادئ وبناء سياسي الذي يكون له اثار اقتصادية بعيدة المدى، والبيروقراطية أداة دقيقة تضع نفسها في خدمة المصلحة العامة سواء كانت هذه المصلحة سياسية أو اقتصادية.<sup>1</sup>

1- طارق المجذوب (الإدارة العامة) مرجع سبق ذكره ص 860

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

- في الظروف العادية ترتفع دائما قوة البيروقراطية اذ تسعى كل بيروقراطية إلى زيادة تفوق المتعلمين تعليما معينا يجعل معرفتهم وأغراضهم سرية.
- 9- اهتمام البيروقراطية بالقوة يكون فعالا إذا حافظت على السرية والسر الرسمي وهو اختراع من اختراعات البيروقراطية فالسرية وسيلة للقوة
- 10 - تنظيم القضايا الإدارية على نمط الشركة، ويتم تنفيذها بأسلوب خطي وفق قواعد ثابتة ويتم الاطلاع بالقيادة الإدارية حسب القواعد المجردة (قواعد التنظيمية) تجعل العمل الإداري لا شخصا لكنه قابل للحساب
- 11- يتم تنظيم القضايا الإدارية وفق لمبدأ تقسيم العمل وحسب كفاءات ثابتة

### المطلب الثالث: إيجابيات وسلبيات البيروقراطية:

البيروقراطية إيجابيات وسلبياتها يمكن إيجازها فيما يلي:

#### الفرع الأول: إيجابيات البيروقراطية:

- تدعو المنظمة البيروقراطية إلى الشرعية والعقلانية والموضوعية وذلك لمنع التأثيرات والولاءات الشخصية.
- المركزية في اتخاذ القرار من أجل القضاء عمى المحاباة والاجتهادات الشخصية وتحقيق التوازن.
- التنظيم البيروقراطي يستوفي شرط تجزئة التنظيم العام إلى مجموعة من الوحدات الفرعية المتخصصة للغاية
- وحدة الأوامر والتدفق العمودي للأوامر والمعلومات من خلال السيطرة والرقابة على العمل.<sup>1</sup>

1- بلقاسم سلاطنية و إسماعيل قنّة مرجع سلبق الذكر ص رقم 115

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

- قدرة البيروقراطية على أداء الأنشطة المعيارية بكفاءة عالية والتأكيد على وضع الأنشطة المتشابهة بأقسام وظيفية ينتج عنه الاستفادة من اقتصاديات الحجم والتقليل من الازدواجية في الأفراد العاملين والمعدات.

- وضوح المسؤولية التي تقع على كل فرد داخل المنظمة.

### الفرع الثاني: سلبيات البيروقراطية:

- يتعامل هذا النموذج بطريقة ميكانيكية من خلال التحديد المسبق والرسمي غير المرن لسلوكيات الأفراد العاملين بمعنى إهمال العلاقات الإنسانية والاجتماعية والدوافع النفسية<sup>1</sup>

- النظر إلى المنظمة والجهاز الإداري كنظام مغلق بعيدا عن تأثيرات البيئة الخارجية وهذا يتعارض مع الواقع ومع الفكر الإداري الحديث.

- من مثالب التنظيم البيروقراطي هو افتراضية طريقة واحدة مثلي للعمل والسموك وذلك من خلال عمومية القواعد القانونية والإجرائية.

- التأكيد الزائد على التخصص مما يؤدي إلى خلق وحدات متصارعة تكوف فيها الأهداف الفرعية طاغية على الأهداف الكلية وهذا ارجع إلى صعوبة تعديل القواعد القانونية.

الاتصال بين السلطة المركزية والمستويات المختلفة يكوف باتجاه الأسفل وهذا ما يؤدي إلى عدم جدوى الرسالة لأن الفرد يميل إلى عدم التعامل مع الأفكار التي تتعارض مع آراءه وأفكاره<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> مصطفى سليمان البيروقراطية بين علم الاجتماع والسياسة والادب على ص 21

<sup>2</sup> محمد عبد الستار إبراهيم دهام (النظرية البيروقراطية إزاء الفكر الإداري المعاصر) جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية

والإدارية بغداد العدد الثاني 2008 ص98

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

وأخيرا بعد التعرف على مفهوم البيروقراطية وخصائصها والتطرق الى سلبياتها وجابياتها سنتطرق من خلال المبحث الثاني إلى ماهية الإدارة العامة من اجل إبراز العلاقة بين البيروقراطية والإدارة العامة.

### المبحث الثاني: مفهوم الإدارة العامة ونشأتها

قبل التعريف بالإدارة العامة لابد أن نوضح معنى الإدارة لأنه يجب علينا استخراج الخصائص المرتبطة بها فإننا نشرع بهذه الخطوة التي تسهل علينا عملية البحث في مختلف التعريفات التي قبلت في الإدارة العامة

ماهية الإدارة:

يرى البعض إن كلمة إدارة ترجع لكلمة Management، و يرى الآخرون انها مرادفة لكلمة Administration، هناك محاولات كثيرة للتعريف بينهما، فهناك من يرى أن الكلمة الأخيرة تشير إلى مسار الإدارة في المستويات العليا الشاملة لكل عمل منظم بينما الكلمة الأولى عن مهام الإدارة في مستوي التنفيذ و العمل اليومي وهذا مفهوم البريطاني التقليدي، اما المفهوم الأمريكي فهو يري العكس وهناك من يميز بين الكلمتين على أساس أن Administration تطبق في المجال الحكومي للمنظمات التي لا يحركها دافع الربح وكلمة Management تخص بمشاريع الأعمال<sup>1</sup>.

1- طاهر حسين القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، دار الخلدونبديّة للنشر والتوزيع، الجزائر ط2

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

يعرف جون مي «الإدارة» هي فن الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد ممكن حتي يمكن تحقيق أقصى سعادة لكل من صاحب العمل والعاملين، مع تقديم أفضل خدمة ممكنة للمجتمع

والإدارة بالمفهوم العام هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية بالاعتماد على التخطيط والتنظيم والتوجيه وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها وترمي إلى تحقيق الأهداف فعالة وتنفيذ في ذلك العلوم النظرية والتطبيقية وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة العامة.

### المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة

يطلق على الإدارة العامة في اللغة الإنجليزية اسم Administration public وباللغة العربية اسم Administration publique و تعني كلمة Publique أو Public العموم أو جموع أفراد الشعب أو الشيء العام أو الرسمي<sup>1</sup>.

فهي بمعناها الواسع تعني توجيه الجهد الجماعي بغية تحقيق المنشود أو هي تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين سعياً لتحقيق أهداف معينة، والجهد الجماعي يفترض أن يتولى نشاط التنظيم أكثر من فرض واحد ويقوم شخص منهم بالتنسيق بينهم والتوجيه والإشراف عليهم للوصول إلى الأهداف المرجوة والمدير في قيامه بوظيفته الإدارية لا يحتاج إلى الخبرة الفنية فهو يستطيع أن يسد هذا النقص من خلال الخبراء الفنيين والأجهزة الاستشارية المعاونة له.

1- عمار مصباح المقارنة النظرية في تحليل السياسة العامة للجزائر دوان المطبوعات الجامعية



## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

و مصطلح الإدارة العامة يعني من الناحية اللغوية "تنظيم و تسيير الشأن العام المتعلق بمجموعة أفراد الشعب أو هي الخدمة العامة أي الخدمة التي تعود على المجتمع بالنعيم العام و تؤمن الصالح العام.

ولقد تطور مفهوم الإدارة العامة بتطور المجتمعات و تقدمها و تطور وظيفة الدولة الحديثة و تحقق هذا التطور بتأثير عوامل متعددة منها متطلبات التقدم الاقتصادي ، و الأزمات الاقتصادية و ظهور النظام السياسي الاشتراكي مما جعل الدولة محركاً أساسياً لتطور الاقتصادي و الاجتماعي، و مسؤولية عن تحقيق العدالة الاجتماعية و استمتاع الجماهير بثمرات هذا التقدم و تجلى على الصعيد الإداري بالإضافة أعباء جديدة تنهض بيها الدولة فضلاً عن الأعباء التقليدية السابقة ، مما أدى إلى إحداث أجهزة إدارية جديدة و انعكاس ذلك على نطاق تدخل الدارة العامة ، فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ سياسة العامة للدولة و تحقيق أهدافها بل اتسع النطاق تدخلها أيضاً ليشمل المجال التشريعي و ذلك عن طريق إشراكها في رسم السياسة العامة في الدولة في الكثير من المجالات العامة و الخاصة و لاسيما الاقتصادية منها .

### المطلب الثاني: خصائص ووظائف الإدارة العامة

#### الفرع الأول: خصائص الإدارة العامة:

لإدارة العامة لها تأثير كبير في حياة المواطنين، فهي التي تقوم بتنفيذ سياسات الدولة، والتي بمقتضاها يرتفع مستوى المعيشة، وينعم المواطنون بالمساواة والرخاء، بالإضافة إلى أهميتها للعاملين داخل المنظمات المختلفة، والتي تضمن لهم حقوقهم المجتمعية المختلفة، وترتبط الإدارة العامة بالمستوى القومي للدولة، ويمكن تحليل خصائص الإدارة العامة في النقاط التالية:

تعد الإدارة العامة نشاطاً إدارياً يتعلق باستخدام الموارد الطبيعية والبشرية لخدمة الصالح العام، وتحقيق مصالح المواطنين في المجتمع والعاملين بالمؤسسة، بالإضافة إلى الوصول بالكفاءة الإنتاجية إلى أعلى درجاتها، بما يضمن إشباع احتياجات المجتمع الأساسية، وضمان توفير سبل الرفاهية المختلفة.

## 2- نشاط إنساني متكامل

يمكن الإشارة إلى الإدارة العامة على أنها نشاط إنساني متكامل، لتحقيق الأهداف الحكومية وتطبيق سياسات الدولة المختلفة لا يتعارض مع الاعتبارات الإنسانية للأفراد، بل يجب وضعها في المقام الأول، وتوفير المناخ المناسب للعمل، من خلال إشباع رغبات العاملين في الوظائف العامة التي يتكون منها الجهاز الإداري<sup>1</sup>

## 3- تنفيذ سياسات الدولة

تعتبر النظرة التي اتفق عليها الباحثين عند تعريف الإدارة العامة، وهي الحرص على تطبيق سياسة الدولة، التي تحددها السلطات السياسية والقيادية بالدولة، ليس هذا وحسب، بل والمشاركة في وضعها، حيث الإدارة العامة تجمع بينها وبين تقديم الخدمات للمواطنين.<sup>2</sup>

1- عمار مصباح المرجع نفسه صك 144

2- أسامة خيري، الإدارة العامة، عمان دار الرؤية للنشر والتوزيع، ط 1 2013 ص 73

-التأثير والتأثر

تتأثر الإدارة العامة بظروف المجتمع المحيطة به، المتمثلة في النظام السياسي القائم بتسيير الأعمال، إضافة إلى القيم والمعتقدات الاجتماعية الراسخة في المجتمع، والظروف الاقتصادية وما يحيط بها من تغيرات، وفي الوقت ذاته تؤثر في الفرد والمجتمع، فتضمن للأفراد حقوقهم وضمان مستوى معيشة مناسب لهم، وتضمن للمجتمع توفير السلع والخدمات وكافة سبل الرخاء، لخدمة الصالح العام.

5-تكامُل أهداف الإدارة العام

تتضمن الإدارة العامة بعض الأهداف الفرعية، والتي تشمل نظام الأهداف الشخصية للأفراد وكل ما يتعلق به، نظام الأهداف الجماعية للجماعات الصغيرة وكيفية توفير المناخ المناسب لتحقيق أهدافها، ونظام الأهداف التنظيمية للمنظمة، ونظام الأهداف العامة للمجتمع، ويحدث التكامل بينهم بواسطة الإدارة العامة والتي تعد التربة الخصبة التي تجمع بين تلك الأهداف.

6-الارتباط بين السياسة والإدارة العامة

بطبيعية الحال يمكن فهم السياسات المختلفة للدولة من خلال نظم الإدارة العامة المختلفة، فهي تعمل فيها وبها، وترتبط ارتباطاً جدياً بها، بالشكل الذي يجعلها كأعضاء الجسد الواحد، التي تعمل في آن واحد وبطريقة منظمة، وتضمن إشباع احتياجات الإنسان الأساسية، للبقاء على قيد الحياة.

الفرع الثاني: وظائف الإدارة العامة

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

تحمل الإدارة العامة العديد من المهام على عاتقها، منها ما يتعلق بالتخطيط ورسم خارطة الطريق، والتنظيم الإداري الذي يسعى لتوفير الاحتياجات الأساسية، ومنها ما يتعلق بالتنسيق والاتصال، وأيضاً الرقابة على سير العمل، وضمان تكامل القطاعات المختلفة داخل المنظمة، بما يضمن تحقيق أهداف المنظمة والمجتمع ككل، وتتمثل مهام أو وظائف الإدارة العامة في الآتي:

### 1- التخطيط

يعتبر التخطيط من أهم وظائف الإدارة العامة، فهي بمثابة حبة النوى لأي فكرة تنفذ داخل المنظمة، وتساعد عملية التخطيط على مواجهة التحديات المستقبلية التي تواجه المنظمة، وتمكن القائد الإداري من تحديد الهدف المنشود التي تسعى المنظمة إلى تحقيقه، بالإضافة إلى الوقوف على الأدوات وأقل تكلفة مناسبة لتحقيق هذا الهدف، خاصة في ظل الأعباء الملقة على عاتق الدولة.

### 2- التنظيم الإداري

يسعى التنظيم الإداري إلى توفير الحاجات الأولية لإشباع الاحتياجات المتجددة للمواطن بشكل عام، والعاملين في المنظمة بشكل خاص، فخاصية التنظيم تعمل على استغلال الطاقات البشرية، ودراسة الأعمال التي من المفترض القيام بها، حتى لا يتم إهدار تلك الطاقات في الأعمال الغير مفيدة، وتقسيم العمل وتحديد المسؤوليات الملقة على عاتقهم، لإنجاز الأعمال في أسرع وقت.<sup>1</sup>

1 - محمود شحات، المدخل إلى العلم الإدارة الجزائرية: دار العلم للنشر والتوزيع ص 4-5

#### - القيادة

أهم جزء في نظام الإدارة العامة، فالشخص الذي يتمتع بصفات القيادة، المتمثلة في الحكمة والدراية الكاملة لمتطلبات العمل والمتغيرات التي تحيط به، بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار المناسب في أصعب الأوقات، يستطيع أن يقود دفة المنظمة بنجاح، كما أنه سيتم محاسبته على الفشل والإهمال إن وجد، لذلك تعنتي الحكومات والقيادات العليا بمنصب القيادة، واختيار الأصلح له وفقاً للخبرة والقدرات الشخصية.

#### 4-الاتصال

عملية التواصل بين الرئيس والمرؤوس هي مسئولية الإدارة العامة، والتي تعمل كحلقة وصل بينهم، وتقوم بنقل التعليمات والأوامر التي تفرضها الظروف المحيطة وصعوبات العمل من الرئيس الإداري صاحب الكلمة العليا، إلى المرؤوسين، بالإضافة إلى إمكانية إيصال وجهة نظر المرؤوسين بالأعمال التي ستعود بالنفع على المؤسسة، وكذلك تجنب الأعمال التي ستلحق ضرراً بها، والتعبير عن مشاكلهم ومتطلباتهم، ولكن هذا يتم من خلال تدرج وظيفي، يضمن سير العمل بالشكل الصحيح.

#### 5-التنسيق

تقوم الإدارة العامة بعملية التنسيق بين قطاعات المنظمة المختلفة، وتحديد خصائصها وأعمالها، بالشكل الذي يضمن سير العمل في شكل متناغم ومتناسق، كما تشمل عملية التنسيق نطاق أوسع، يضم الإدارة والسلطة السياسية، بجانب الهيئات المحلية والجماعات ذات المصلحة.

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

تعمل الإدارة العامة على فرض الرقابة على الاستراتيجيات المختلفة داخل الكيان الإداري للمنظمة، فهي بمثابة عين القائد داخل المؤسسة، والتي تنقل له جميع المعلومات التي تتعلق بتنفيذ الخطط لتحقيق الأهداف المرجوة، وتشمل الرقابة على الرقابة الإدارية، والقضائية، والسياسية، وكل منها تمارسها جهة متخصصة، وبشكل مستقل عن الأخرى.

نظراً للتطور المستمر الذي يشهده المجتمع والظروف السياسية والإدارية، ظهرت العديد من المفاهيم المرتبطة بالإدارة بوجه عام، والتي تتشابه فيما بينها وبين مفهوم الإدارة العامة، مثل إدارة الأعمال والإدارة العمومية، إلا أن الإدارة العامة تختلف كلياً عن غيرها من المفاهيم، نظراً لارتباطها بتنفيذ سياسة الدولة والإشراف عليها.

### المطلب الثالث: أنواع الإدارات العمومية

الإدارات العمومية أنواع متعددة و مختلفة و عليه يمكن تقسيم الإدارة العامة من حيث موضوع نشاطها كما يمكن تقسيمها على أساس إقليمي و يمكن كذلك تقسيمها من حيث السلطة التقديرية لإنشائها و عدم إنشائها، و عليه سوف نركز على المرفق العمومي من حيث نشاطها نتيجة لتدخل الدولة في معظم المجالات التي كانت من اختصاص الأشخاص الخاصة .

#### 1- المرافق العامة الإدارية:

ويطلق على المرافق الإدارية اسم المرافق الإدارية البحتة " les services proprement administrative " والتي تتناول أنشطة تختلف عن تلك التي يزاؤها الأفراد كالتعليم والصحة والدفاع والعدالة ، فهذه الأنشطة تخضع عموماً لقواعد القانون العام ولا تلجأ

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

لقواعد القانون الخاص إلا على نحو استثنائي ويختص بمنازعاتها القضاء الإداري لا القضاء العادي. وتعد المرافق العمومية الإدارية المرافق التقليدية التي تأسست عليها نظرية المرفق العمومي كأساس للقانون الإداري ويتمحور نشاط هذه

المرافق على وظائف الدولة والمتعلقة بحماية الأمن الخارجي والأمن الداخلي وبصفة نسبية تأمين التعليم والصحة أي المرافق التعليمية والصحية وهذا ما يؤدي بالمرافق العمومية الإدارية خضوعها إلى قواعد القانون العمومي، ومن المرافق العمومية الإدارية في الجزائر والتي تدار بأسلوب الاستغلال المباشر نجد مرفق الأمن الخارجي (وزارة الدفاع) ومرفق الأمن الداخلي (وزارة الداخلية) ومرفق القضاء (وزارة العدل) وعلى المستوى المحلي نجد البلدية والدائرة والولاية

1.

### 2- المرافق العامة الاقتصادية:

تشمل المرافق الاقتصادية المرافق الصناعية والتجارية " Industriels et commerciaux " ومرافق التوجيه الإقتصادي " d'économie dirigée " les service publics " و التي يتحدد موضوع نشاطها في مراقبة النشاط الإقتصادي في الدولة من خلال توجيهه حتى يتفق مع المصلحة الوطنية من أجل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي ترسمها الدولة ، وقد جرت عدة محاولات فقهية وقضائية لتحديد المرافق العامة الاقتصادية وتحديدتها عن المرافق العامة الإدارية حيث اعتمد البعض على شكل المشروعات أو مظهرها في حين استند البعض الآخر على الطرق والأساليب التي تدار بها هذه المشروعات في حين يرى فريق آخر ضرورة الرجوع إلى الغرض الذي أنشأ المرفق من أجله .

1 عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، ( دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان ) ،

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

ولكي نصنف المرفق العام بأنه اقتصادي يقضي بأن تكون طرق إدارة المرفق العام قريبة من تلك المعتمدة في القطاع الخاص لاسيما فيما يخص اللجوء إلى استعمال قواعد العرف التجاري في التعامل مع العملاء واعتماد نظام محاسبة تجارية، وإدارة المرفق العام من قبل شخص عام لا يعني أن المرفق العام له الطابع الإداري إذ يمكن للشخص العام أن يدير مرافق عامة اقتصادية.

### المطلب الرابع: المبادئ التي تضبط سير الإدارة العامة

تقدم المرافق العمومية خدمات ذات قيمة هامة للأفراد إذ تغطي احتياجات ومصالح المجتمع ولكي تتمكن هذه المرافق من أداء هذه المهام فإنها تخضع لمجموعة من المبادئ والقواعد. وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

- مبدأ مساواة الجميع أمام المرفق العام

- مبدأ استمرارية المرفق العمومي

- مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتبديل

### الفرع الأول: مبدأ مساواة الجميع أمام المرفق العام:

يعد هذا المبدأ الأكثر دقة حيث يأخذ صورة قاعدة حقيقية، وعلى الرغم من أنه لم يتم صياغته بهذه الصفة في نص قانوني محدد إلا أنه يجد أصله في نص ذي طابع سياسي وهو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 إذ تؤكد المادة الأولى والسادسة منه على أن "الناس يولدون أحرارا ومتساوين في الحقوق وأن القانون يجب أن يكون هو نفسه بالنسبة لجميع المواطنين باعتبارهم متساويين بنظره". إن المساواة أمام المرفق العمومي ليست إلا النتيجة على المستوى الإداري لهذه الفكرة العامة المتمثلة بالمساواة أمام



## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

القانون وتتمخض عن قاعدة المساواة أمام المرفق العمومي نتيجتان هما المساواة في الحقوق

والمساواة في الواجبات.<sup>1</sup>

1- المساواة في الحقوق وهي تبدو في مظهرين:

أ: المظهر الأول مساواة جميع الأفراد أمام سير المرفق العمومي:

وفي هذه الحالة يشترط على من يستثمر في المرفق العام أن يقدم خدماته على قدر المساواة لجميع المنتفعين دون محاباة وإلا فإن القرارات التي ترفض استخلاص النتائج من هذه المساواة تصاب بعدم الشرعية، إلا أن هذا المبدأ لا يمنع من إجراء تمييز بين المنتفعين من نفس المرفق وذلك بتصنيفهم في فئات فعلى سبيل المثال بالنسبة لاشتراكات الكهرباء فإن تعريفات تفضيلية يمكن أن تقبل على ضوء كمية وحجم الاستهلاك.<sup>1</sup>

ت - المظهر الثاني المساواة في الحقوق:

ويتجسد ذلك في أحقية التحاق جميع المواطنين بالوظائف العامة إن المواطنين ليس لهم جميعاً حق دخول الوظيفة العامة، إلا أنهم يجب أن لا يتعرضوا لأحد أشكال التمييز من قبل الإدارة إذا توفرت لديهم شروط متساوية.

2 - المساواة في الواجبات:

فيما يخص الواجبات يمكن الحديث عن مساواة الأفراد أمام التزامات الخدمة الوطنية، الخدمة المدنية أما فيما يتعلق بالأعباء فهي تستهدف الأعباء المالية والضريبية من حيث قيام المواطنين بدفع الضرائب للخرينة العمومية وعدم الانحراف عن القانون من خلال التهرب الضريبي من قبل بعض الأفراد.

1-أسامة خييري مرجع سابق ص 39-74

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

الفرع الثاني: مبدأ استمرارية المرفق العمومي:

باعتبار ان الخدمة العمومية موضوعة من أجل تلبية حاجيات ضرورية (كالكهرباء، الغاز، الماء) ولهذا فإن اشتغالها مضمونا بصفة دائمة ومستمرة ودون أي انقطاع، وعليه فإن كانت الخدمة المقدمة حقيقية ذات مصلحة عامة فإنه من الضروري ضمان استمرارها حتى وإن كانت المؤسسة عاجزة، لذا لا يمكن للمصالح العمومية هضم حالة حدوث الانقطاعات في مسيرة الخدمة وهذا ما يفرض أن يتابع نشاط الخدمة العمومية بصفة دائمة ومستمرة.

هذا المبدأ مكرس بصفة مباشرة أو غير مباشرة بواسطة عدد من الأحكام التشريعية أو التنظيمية انطلق منها الاجتهاد ليعتبر أن المرافق العامة يجب أن تعمل بطريقة منتظمة ومستمرة ولقد لخص مفوض الحكومة تارديو (Tardieu) وجهة النظر هذه في صيغة مختصرة حول قرار مجلس الدولة في 07 أوت 1909 " الاستمرارية هي روح المرفق العام " . وعلى سبيل المثال فقد جسد الدستور الجزائري لسنة 1996 هذه القاعدة في المادة 85 الفصل 6 من الدستور والتي تنص: "أن رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة العمومية". كما أكد المشرع الجزائري في كثير من الحالات على هذا المبدأ من خلال تجسيده في عدة قوانين منها : المرسوم التنفيذي رقم 88-128 المؤرخ في 28 جوان 1988 المتضمن الموافقة على الاتفاقية الحاصلة بين الدولة والشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية لاسيما المادة 1 من الفصل 2 والتي تنص " الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية تعد مرفقا عموميا أساسيا يفرض تدخل الدولة " ، وتضيف المادة 2 " تنفذ جميع الخدمات التي تقدمها الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية حسب مبادئ المرفق العمومي ، لاسيما في مجال استمرارية الخدمات وشروط انتفاع المستعملين بها " .

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية تحت سلطة الوالي في السهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته.

### الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتبديل:

محتوى هذا المبدأ أن المرافق العامة يجب أن تخضع للتغيير والتبديل حتى تتناسب مع الظروف المستجدة التي تحدث أثناء قيام هذه المرافق بتقديم خدماتها للأفراد، بحيث تتيح للإدارة العمل على تطوير هذه المرافق لتتمكن من العمل بأسلوب أفضل وبعيدا عن الجمود الذي يؤثر على مستوى ونتيجة أداء الخدمات العامة وذلك بغية الوصول إلى تحقيق الأهداف التي من أجلها تم إنشاء هذه المرافق وهو تحقيق المصلحة العامة.

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على الاعتراف بحق الإدارة في إجراء ما تراه مناسبا من التعديلات الضرورية من أجل تطوير المرافق العامة، وليس لموظفي المرافق العامة أو المنتفعين بخدماتها حق مكتسب قد يقف عقبة في وجه الإدارة وهي تمارس حقها في تعديل المرافق العامة أو إلغائها باستثناء المرافق العامة الإجبارية وذلك لدواعي تحقيق المصلحة العامة.

وفي هذا المجال تحرص أجهزة الإدارة المرفقية على متابعة أجهزة المرفق العاملة في تقديم خدمات للجمهور وتثبت دوريا قيمة الفقد في هذه الأجهزة نتيجة لعملية الاستهلاك وتحرص على توفير المبالغ المالية اللازمة لتعويض قيمة الفاقد من الأجهزة حيث يتم ربط هذه الإعتمادات ضمن ميزانية الدولة العامة، وفي هذا المجال تلتزم الأجهزة الإدارية بأن تراعي في عمليات التجديد الحصول على أحدث الأجهزة بما يكفل مساهمتها للتقدم العلمي

## الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما

وروح العصر وبما يحقق تطوير الأجهزة المرفقية بالصورة التي تتماشى مع الاحتياجات الجماهيرية.<sup>1</sup>

وفي الجزائر فقد أكد المشرع على هذا المبدأ فعلى سبيل المثال تنص المادة 6 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 الذي ينظم علاقة الإدارة بالمواطن على " تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين. ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة "

---

1- محمد فاروق عبد المجيد نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية 1987 الجزائر ص 79

الخلاصة:

العلاقة بين البيروقراطية و الإدارة العامة: تعد البيروقراطية من ابرز المشكلات التي تعاني منها الإدارة العامة، و يعود ذلك الظروف ما والتي بدورها ارتبطت ببيئات معينة لبلد ما و انعكست آثارها على نوعية الإدارة العامة.

- و حسب مفهوم البيروقراطية فهي تعتبر نظام ضخم ، يتطلب إجراءات معينة طبقا للوائح و قوانين ، و إن العلاقات التي تحكم هذا النظام هي علاقات رسمية و المفهوم الشائع للبيروقراطية إنها تركز الطابع الروتيني الممل و جمود العلاقات الرسمية بين الرئيس و المرؤوس لانعدام الثقة بينهم ، و التخوف من المسؤولية ، و إصدار قرارات حاسمة ، و حسب هذا التعريف فان الموظفين لا يعينهم تحقيق الإدارة لأهدافها بل كل همهم التهرب من المسؤولية و التقيد بنصوص اللوائح كما هي تماما دون أي مرونة ، حتى لو كان ذلك على حساب المصلحة العامة ، لكن على العالمين الإدراك بان النصوص وضعت لخدمة المجتمع و أبناءه و ليس عقبة لتحقيق الأهداف العامة ، و إن الأخذ بروح القوانين لا يتناقض مع المصلحة العامة و لا مع أهداف الدولة التي في النهاية غايتها تقديم الخدمات للمواطنين على أكمل وجه شريطة عدم التناقض مع المصلحة العامة .

كما تجدر الإشارة هنا أن طابع الجمود وعدم الرغبة في التغيير الذي تنتهجه الإدارة البيروقراطية يبقى قائما عندما تقرر السياسة إحداث تغيير

- بمعنى إذا أردنا التغيير الفعلي لا بد من تغيير نظام سياسي بالكامل وبالإشارة إلى الدول النامية، فان البيروقراطية متجذرة في أجهزتها الإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة تحقيق التنمية في تلك البلاد، لأن الأجهزة الإدارية المطلوب منها إحداث تغيير في تلك الدول قد استحكمت بها البيروقراطية كالسرطان وللد من هذه الظاهرة في الأجهزة الإدارية بصفة عامة.

لا بد من إيجاد حلول لمشكلة الفرد تتمثل في الاهتمام الإداري به و الاختيار الموفق للعاملين و الاعتماد على قاعدة الرجل المناسب في المكان المناسب وصولاً إلى لتحقيق الفعالية في التخلص من البيروقراطية ، لان القيادة الإدارية الناجحة لن تكون سببا في خلق البيروقراطية أو تكريسها ، و ذلك بتعزيز الديمقراطية في الإدارة ، و إشعار العالمين بضرورة تحملهم مسؤولية المنظمة و رفع معنوياتهم بإشباع حاجاتهم ، و هكذا يمكن التخلص من البيروقراطية و البعد عن الروتين الممل و الحمود القوانين و اللوائح و بالتالي النهوض بالإدارات العامة . (1)

وبصفة عامة علماء الإدارة والاجتماع والسياسة اتفقوا على تنظيم الإدارة العامة على أنه من الضروري إن تكون لها بنية للإدارة العامة تتفق مع معايير البيروقراطية فطبيعة السلطة العامة تستلزم وجود منظمات إدارية كبيرة لها طابع بيروقراطي يتميز بوجود كل ترتيبات هيكلية داخلية محددة ووجود تخصص وظيفي مصمم تصميميا واضحا.

ووجود أنماط ومستويات محددة للتأهيل والانضمام إلى عضوية البيروقراطية، ولا يعني هذا بأي حال أن هناك توحيد كامل حتى في الخصائص الهيكلية ولكنه يعني فقط أن الأسس التي تقوم عليها كل البيروقراطية ذات الطابع العام واحدة أما الخصائص التشغيلية فلا بد أنها سوف تتباين وتختلف باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تعمل فيها المنظمات البيروقراطية العامة أو الإطار البياني الذي تعمل فيها وتتفاعل معه.

1-عمار بحوش نظرية الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار المغرب الإسلامي للنشر، بيروت 2006: ص 189-

# الفصل الثاني:

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة في

الجزائر

بعد دراستنا للجانب النظري للبيروقراطية والإدارة العامة، سنتطرق في هذا الفصل إلى الجانب التطبيقي لهذا الموضوع معتمدين في ذلك على دراسة واقع الإدارة الجزائرية باعتبار أن الإدارة العامة الجزائرية هي إدارة مقلدة أكثر منها أصلية ، فلهذا نجد أن البيروقراطية الإدارية في الجزائر و المجتمعات المنغلقة لا تقبل التغيير ، و هذا ما أدى بدوره إلى التأثير على الإدارة العامة فاعتبار البيروقراطية انعكست بشكل إيجابي على هذه الأخيرة ، هذا لا يدفعنا إلى غض النظر عن انعكاسها السلبي و الذي هو الموضوع الأساسي لدراستنا هذه في ظل التشريع الجزائري. ولهذا سنحاول من خلال هذا الفصل المقسم إلى مبحثين إعطاء لمحة عن تطور الإدارة العامة في الجزائر وتبيان انعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية عليها ثم التطرق إلى سبل الإصلاح الإداري في ظل القانون الجزائري.

### المبحث الأول: تطور نظام الإدارة العامة في الجزائر وانعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية عليها

الإدارة العامة في الجزائر لا تختلف عن مثيلاتها في سائر دول العالم الثالث وذلك من حيث كونها أداة بواسطتها يتم تنفيذ السياسة العامة للدولة، ومن مميزات إنفاذها إدارة موروثية عن الاستعمار الفرنسي، ولهذا من خلال هذا المبحث سنحاول من خلال المطلب الأول والثاني طرح مراحل تطور نظام الإدارة العامة في الجزائر، وفي المطلب الثالث سنتطرق إلى انعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية على الإدارة العامة في الجزائر



## المطلب الأول: الإدارة الجزائرية في العهد الاستعماري

سنتطرق في هذا المطلب إلى مراحل الإدارة الجزائرية في العهد الاستعماري على النحو التالي:

## الفرع الأول: المرحلة الأولى من 1830 - 1947

بعد احتلال الجزائر ومنذ عام 1835 قامت السلطات الاستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية تمثلت في منصب الحاكم العام، حيث كانت مختلف القطاعات والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت سلطة وإشراف هذه المؤسسة المرتبطة مباشرة بوزارة الحرب ما جعلها تكتسي طابع عسكري لمواجهة المقاومة. وهذا ما ساهم في إضعاف المواطنين الجزائريين وإبعادهم عن الأجهزة الإدارية.

وقبل ذلك وفي سنة 1834 وفي فترة الحكم الملكي تم تعيين وكيل مدني أوكلت له مهام تسيير الشؤون المدنية، أما الشؤون الحربية فقد أوكلت للقائد الأعلى العسكري في حين أوكلت مهمة التنسيق إلى الحاكم العام وكل هذه المهام الثلاثة تم تطبيقها وفق هذا الأمر الملكي المؤرخ في 22 جولية عام 1834.<sup>1</sup>

وفي سنة 1845 صدر مرسوم ملكي يقضي بإنشاء حكم مدني في المناطق التي توجد بها جاليات أوروبية، كما تم وفي نفس السنة إنشاء ثلاث مقاطعات بالجزائر هي، الجزائر، وهران وقسنطينة وتوجد في هذه المناطق الأراضي التي تخضع للحكم المدني وأراضي تخضع للحكم العسكري وأراضي مختلطة.

1- احمد توفيق المدني هذه الجزائر مكتبة النهضة المصرية ص 102-103

وعليه فإن التنظيم جاء لوضع السلطة في قبضة المعمرين بدل من ضباط الجيش لرفضهم تقاسم السلطة مع المدنيين مما استدعى بالحاكم العام للجزائر بيجو " إلى رفض فكرة تحويل السلطة للمعمرين واستمر في العمل بالأسلوب القديم والمتمثل في خضوع جميع المسؤولين الإداريين إلى السلطات العسكرية وأستمر هذا الوضع حتى عام 1847، ثم جاءت ثورة 1848 حيث انحازت إلى فكرة إعطاء نفس جديد للسلطة المدنية.<sup>1</sup>

وأستمر الوضع على حاله حتى قيام الجمهورية الثالثة حيث رفضت احتكار الإدارة من قبل العسكريين في فرنسا، كما كانت ضد سياسة الاستغلال التي كان ينتهجها الاستعمار الأوروبي ضد السكان الأصليين ومن هذا المنطلق فقد حاول الحكام الفرنسيون خلال هذه المرحلة إعادة النظر في التنظيم الإداري وبالخصوص إعادة صلاحيات الحاكم العام في المناطق المدنية مع منح الجزائر الاستقلال في المجال المالي والإداري. وقد استمر هذا النمط من التنظيم حتى نهاية الحرب العالمية الثانية ووصول الجنرال ديغول " إلى الحكم حيث حاول هذا الأخير انتهاج سياسة جديدة خاصة بعد مجازر 08 ماي 1945 محاولا بذلك كسب ود الجزائريين<sup>2</sup> وما يمكن قوله خلال هذه المرحلة أن الإدارة الاستعمارية كانت ذات صبغة عسكرية عملت على إبعاد الجزائريين عن ممارسة أي نشاط إداري، وأن جل القوانين التي أصدرتها السلطات الاستعمارية كانت تصب في صالح الأقلية الأوروبية والتي مكنتها من السيطرة على الوضع لفترة طويلة.

1- عمار بوحوش المرجع السابق ص132

2- سليمة مراح التسيير الحديث والإدارة العمومية في الجزائر رسالة ماجستير ك.ح الجزائر العاصمة ص

## الفرع الثاني: المرحلة الثانية من 1947-1962

عد قانون 20 سبتمبر 1947 والمتضمن النظام الأساسي للجزائر بمثابة محاولة لإعادة تنظيم البلاد من الناحية السياسية والإدارية، وملخص هذا القانون هو توضيح كيفية إشراك الجزائريين في المسؤوليات الإدارية دون المسؤوليات السياسية وقد نص هذا القانون في مواده الرئيسية على منصب الحاكم العام إضافة إلى الجمعية الجزائرية والتنظيم المحلي للجزائر.

بالنسبة للحاكم العام فإنه يتولى السلطة الرئيسية فهو يضل يمارس السلطة التنظيمية ويعتبر المسؤول عن الدفاع وأمن الجزائر وقائد القوات المتمركزة في الجزائر ويؤمن إدارة كل الدوائر المدنية باستثناء العدل والتربية الوطنية المرتبطين مباشرة بوزارتي العدل والتربية في فرنسا إضافة إلى مجلس حكومة مؤلف من ستة أعضاء ويساعده جهاز استشاري ، والى جانب الحاكم العام أسست الجمعية الجزائرية وهي بمثابة المجلس والذي كان يتكون من 120 عضوا يعينون مناصفة بين الأوروبيين والمسلمين ويعتبر هذا المجلس جمعية إدارية وليست سياسية وذلك لاقتصار صلاحياته على الأمور الإدارية ، كما منح المجلس صلاحيات تنظيمية كانت من قبل من اختصاص الحكومة الفرنسية مثل تأمين إلغاء البلديات المختلطة واستقلال وممارسة طقوس الديانة الإسلامية وتنظيم التعليم باللغة العربية ... ، أما التنظيم المحلي فقد تم التمييز بين ثلاث بلديات وهي كالآتي :<sup>1</sup>

1- محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر الولاية-البلدية 1516-1962 ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2

**البلدية التامة:**

وهي تشمل كل من المدن في الجهة الشمالية وبعض القرى، وإذ كانت أغلبية المجلس البلدي مكونة من الأوروبيين فشيخ المدينة أو " المير " يكون دائما فرنسيا، وقد أسس شيوخ المدن جمعية استعمارية تملّي إرادتها على الدولة وعلى الحكومة والبلدية عبارة عن إدارة ضخمة تتناسب وقيمة المدينة من حيث الغني والاتساع والعمران وهي كالإدارات السابقة.

**البلديات المختلطة:**

وهي توجد في الجهات التي يقل فيها العنصر الأوروبي ولذا خلقوا لها نظاما خاصا كي لا تكون بلدية عربية ولا وطنية، حيث يدير هذه البلدية موظف فرنسي مطلق التصرف يدعى المدير وله مجلس ينتخب الفرنسيون أغلبيته بينما تعين الإدارة جماعة من أعوانها لتمثيل المسلمين ورغم أن دستور عام 1947 قد أعلن إلغاء هذا النظام إلا أنه بقي موجودا إلى غاية إعلان الثورة.

**البلديات الخاصة:**

توجد هذه البلديات في الجنوب العسكري ولا ينتخب السكان أحد فيها، فالفرنسيون فيها هم رجال السلطة العسكرية والمسلمون فيها هم أعوان تلك السلطة من قياد وغيرهم والقائد في الاصطلاح الجزائري هو موظف صغير مسلم يختارونه غالبا من قدماء المحاربين ليكون حارسا للنظام في القرى والمداشر والبادية مهمته إعانة السلطة على استخلاص الضرائب ويجند لها الناس ولا تدفع له الإدارة مرتبا يكفيه بل تكتفي بالتعاضي عن الأساليب التي يسلكها لكسب عيشه وتوسيع ثروته.

كما عرفت الإدارة الجزائرية في ظل الاستعمار الفرنسي تنظيمًا إداريًا إبان ثورة التحرير فبعد انعقاد مؤتمر الصومام عام 1956 انبثقت عنه قرارات سياسية وإدارية لتنظيم أمور البلاد حيث انبثق عن هذا المؤتمر مؤسستين هما المجلس الوطني للثورة الجزائرية الذي يضم 34 عضوا نصفهم دائمون والنصف الآخر أعضاء مستخلفون ثم ارتفع العدد ليصل عام 1957 إلى 54 عضوا ويعمل المجلس على اتخاذ وتنفيذ القرارات، أما المؤسسة الثانية فتتمثل في لجنة التنسيق والتنفيذ وهي بمثابة جهاز تنفيذي للمجلس الوطني للثورة.<sup>1</sup>

أن ما يمكن أن نستخلصه بالنسبة لما تركه الاستعمار الفرنسي من آثار أكيدة وبليغة على المنظومة الإدارية الجزائرية سنورده في النقاط التالية:

- أن السلطات الفرنسية مهما كانت طبيعتها أدركت منذ احتلالها للجزائر أنه لا بد من القضاء على البني التقليدية من خلال فسخ الصبغة القبلية عن كل الهيئات والمؤسسات، وتمت هذه العملية تحت العنوان الفرنسي " détribalisation " حيث تم استبدال القبيلة بالدوار ثم الدوار بالبلدية وهو الأمر الذي يعبر لوحده عن السياسة المستمرة للاستعمار نظرا لما لحق المجتمع الجزائري من تفكك ثقافي واجتماعي واقتصادي.

1- عبد الحميد قرني الإدارة الجزائرية مقارنة سوسبولوجية ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، الجزائر ط1 2008 ص 65

- لم تقم السلطات الاستعمارية بتفكيك بعض الهياكل والمؤسسات التي كانت قائمة في عهد العثمانيين والأمير عبد القادر ما دامت تخدمها وتساهم في تحقيق أهدافها، فقد أبقى الاستعمار على وظيفة القائد والأغا مثلما أنه أخذ ببعض الوظائف من تنظيم الأمير مثل وظيفة الخليفة.

- قامت السلطات الفرنسية باستيراد المؤسسات والمشاكل التي كانت قائمة في فرنسا حتى تتلاءم مع الجالية الفرنسية الموجودة في الجزائر ومن الأمثلة على هذه الهياكل البلديات كاملة الصلاحيات والعمالة وغيرها.

### المطلب الثاني: الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال

لقد أكد العديد من الدارسين والمحليلين لتاريخ الإدارة الجزائرية أهمية آثار الماضي ووزن الهياكل الموروثة عن مرحلة الاستعمار التي لا يستهان بها، وفي هذا الصدد يرى " شعبان بن أقزوح " أنه ليس من باب الصدفة أن تكون الجزائر المستقلة قد اهتمت في أولى خطواتها وقراراتها بالتنظيم الإداري والإقليمي ذلك أنه كان من الضروري التكفل السريع بإعادة بعث حياة اجتماعية أساء إليها الاحتلال، حيث لا يزال الإرث المؤسسي والقانوني قائما حتى بعد التعديلات التي أدخلت عليه مرات عديدة ولأسباب مختلفة 1.

حيث وجدت الجزائر نفسها بعد الاستقلال تتخبط في مشاكل إدارية كثيرة منها نقص الإطارات اللازمة والقادرة على تسيير البلاد، إضافة إلى وجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الإدارية بسبب انسحاب الفرنسيين من الأجهزة الإدارية وكذلك نقص عدد الجزائريين الذين باستطاعتهم شغل هذه الوظائف وسد الفراغ.

1- علي سعيدان المرجع السابق ص 47

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

فبعد الاستقلال ومنذ برنامج طرابلس فقد حذرت السلطات الجزائرية من خطر البيروقراطية وركزت على ضرورة إنشاء إدارة جزائرية مستقلة من حيث الأهداف والتنظيم كون تلك الإدارة التي أنشأت أثناء الفترة الاستعمارية لغرض تحقيق أهداف استعمارية لا أكثر .

وقد تميزت الفترة الممتدة بين 1962 إلى غاية 1965 بعدة محاولات لخلق مؤسسات إدارية وسياسية وذلك للتحكم في زمام الأمور وفي هذه الحالة تعددت الآراء بالنسبة لنوع السلطة المركزية التي تقود البلاد ، هل السلطة العليا تتبع من القيادة الحزبية أو من الحكومة التي تخضع للبرلمان وبانتصار فكرة تجسيد السلطة في يد رئيس الحكومة وبحكم النقص الموجود في الإطار الجزائري ذات المستوى الرفيع والتكوين الجيد خاصة في الميادين الفنية والإدارية والصناعية فقد انتهجت الحكومة سياسة الاستعانة بالخبراء من الدول المجاورة مع استمرار العمل بالقوانين الأوروبية والتي لا تتعارض مع مبدأ السيادة الوطنية ، إضافة إلى انتهاج الدولة سياسة التكوين من خلال إسناد هذه المهمة للجامعة والمدرسة الوطنية للإدارة .

وفي الوقت الذي كانت فيه البيروقراطية موضوع انتقادات عديدة في ميثاق الجزائر فإنها لم تثار في الخطاب الرسمي إلا قليلا وفي الفترة الممتدة بين 1965 إلى 1976 ، وطبقا للبرنامج المسطر في تصريح مجلس الثورة يوم 19 جوان 1965 عمل رئيس الحكومة على بناء الدولة وأجهزتها وتدعيم سلطاتها أكثر مما عمل على التنديد بالخطر البيروقراطي ، غير أن رئاسة المجلس أجرت في أواخر 1976 تحقيقا حول البيروقراطية حيث نشرت استمارة عن طريق الصحافة وتم توزيعها على الإدارات والثانويات وكلفت لجنة وزارية مشتركة يرأسها الأمين العام لرئاسة الجمهورية باستخلاص النتائج وتقديم تقرير إلا أن هذا التقرير لم ينشر بصفة رسمية وبعد تحديده للمعطيات الإحصائية لمظاهر البيروقراطية ميدانيا يقترح التقرير ثلاثة أنواع من الإصلاحات :

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

الأجهزة والتنظيم، المناهج والرجال، والرقابة والإعلام وهذا ما تضمنه فيما بعد كتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

وفي مقابل ذلك فإنه لا يمكن تجاهل الجهود التي بذلتها الدولة في مجال التشريع والتي أتت بقواعد تنظيمية جديدة خاصة في المجال الإداري حيث كانت هناك جملة من التشريعات كإصلاح العدالة سنة 1963 والقانون الأساسي للوظيفة العمومي سنة 1966 والإصلاح الإداري على المستوى المحلي سنة 1967 ( قانون البلدية ) وسنة 1969 ( قانون الولاية ) .

وإذا كان الميثاق الوطني قد حدد العلاقة بين الحزب والإدارة فإن دستور 1976 لم يزد عن وضع ما نص عليه الميثاق الوطني ، كذلك بالنسبة للميثاق الوطني لسنة 1986 الذي يجسد دور الحزب في تحقيق أهداف الثورة ، غير أنه في تحديد وظائف الدولة ومهامها لم يركز على رقابة وتوجيه عمل الدولة وهذا ما سمح للجهاز الإداري للقيام بمهامه دون رقابة حزبية<sup>1</sup>.

مما تقدم بخصوص تطور الإدارة الجزائرية من العهد العثماني حتى ما بعد الاستقلال يمكن القول إن العامل التاريخي (بغض النظر عن العوامل الأخرى) كان له دور بارز في تحديد معالم وهوية الإدارة الجزائرية نظرا للتأثير البارز لسمات هذا العامل مما أسس لبيروقراطية موروثية وهذا ما يفسر استمرار العمل بالقوانين الفرنسية بعد الاستقلال بالرغم من المحاولات المتكررة لعملية الإصلاح الإداري بعد الاستقلال مما صعب من تكوين وبناء إدارة جزائرية بمميزات خاصة.



مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

المطلب الثالث: انعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية على الإدارة العامة في الجزائر

هناك مجموعة من المظاهر السلبية البيروقراطية والتي تشكل مجتمعة في أي إدارة أحد أهم العقبات في سبيل تطوير مجال الخدمة العمومية بمفهومها العام وذلك لما لهذه السلبيات من تأثير مباشر على الموظف داخل الإدارة حيث تتكسر هذه السلوكيات وتصبح عادة تلازم الموظف في أي مصلحة ، ولهذا فإن أي محاولة لإصلاح الإدارة العامة دون الأخذ بعين الاعتبار لهذه السلوكيات في محاولة لمعالجتها سوف يقابل هذا الإصلاح بالفشل ، وعليه سنحاول إبراز أهم السلوكيات والمظاهر البيروقراطية التي أثرت على السير الحسن داخل الإدارة الجزائرية على النحو التالي :

الفرع الأول: الفساد الإداري

الفرع الثاني: الروتين الإداري

الفرع الثالث: التسبب الإداري

الفرع الرابع: الإساءة وسوء معاملة الجمهور

الفرع الخامس: التحول من سلطة الإدارة إلى إدارة السلطة

الفرع الأول: الفساد الإداري

-أولاً: تعريف الفساد الإداري: لا يعتبر الفساد ظاهرة محصورة في مجال أو بلد معين أو شريحة أو مشروع معين وإنما هو ظاهرة يمكن أن يمارسها الفرد في أي مكان أو زمان لذلك تعددت تعاريفه: - تعرف موسوعة العلوم الاجتماعية الفساد بأنه " استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة. " كما تعرفه الموسوعة الحرة " Wikipedia " بأنه مفهوم عام يصف أي تنظيم أو نظام مستقل لا يتم أداء جزء من واجباته أو مهامه بالشكل المعتاد أدائه بصورة طبيعية أو أدائه بصورة خاطئة تخالف الغرض الأساسي من تحديد النظام.<sup>1</sup>

أما الفساد الإداري يتمثل إساءة استعمال السلطة لأغراض خاصة كتصرف الموظف الذي يستخدم المنصب العمومي لتحقيق مصالح خاصة ويشمل ذلك الرشوة، الابتزاز كما يشمل أنواعا أخرى من ارتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده ومن بينها الاحتيال والاختلاس على أن يتوافق ذلك السلوك مع ضعف المسائلة الحقيقية فالفساد انحراف أخلاقي على المستوى الإداري لكبار موظفيه والمكلفين بخدمة عامة في السلطات القائمة من خلال أخذ الرشاوي والاختلاس والعش والتزوير<sup>2</sup>

كما عرفت المنظمة الشفافية الدولية الفساد الإداري بأنه يحل عملا يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة لنفسه أو جماعة.

كما عرفه البنك الدولي: سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة. ويقصد بالفساد الإداري الخروج عن القانون والنظام وعدم الالتزام بهما أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية لفرد أو جماعة معينة فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا لتحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية.

كما يقصد بالفساد الإداري " إتيان أفعال تمثل أداء غير سليم أو إساءة أو استغلال الوظيفة تنطوي على سلطة بما في ذلك أفعال الامتناع توقعا للميزة أو للحصول على ميزة يوعد بها.

1- هاني خلفي الطراونة. نظرية الإدارة الحديثة ووظائفها دار أسامة للنشر والتوزيع ، الأردن ط1.

2- علي سعيدان المرجع السابق ص 48.

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

الفرع الثاني: عوامل البيئة القانونية والإدارية المسببة للفساد الإداري:

يحدث الفساد الإداري في الكثير من الأحيان نتيجة الاعتبارات إدارية وقانونية ، تتمثل في غياب الأبنية والمؤسسات فضلا عن عدم وجود القوانين الرادعة للفساد ، الشيء الذي يؤدي إلى إطلاق يد إلى العناصر البيروقراطية ، وخاصة العناصر العليا منها في تنفيذ ما تراه محققا لمصالحها الخاصة مستخدمة في ذلك الأساليب المتنوعة للفساد الإداري ، وهذا ما يؤكد " آرثر لويس " قائلا أن اتجاه القادة الإداريين لاستغلال مناصبهم العامة في تحقيق مصالحهم الذاتية ، وتكديس الثروات وتقاضي الرشاوي ، والعمولات أو من خلال الأساليب التي يلجأ إليها أصحاب رؤوس الأموال خاصة المحلية والأجنبية لحماية مصالحهم وتجاوز الإجراءات الروتينية المعقدة للإدارات البيروقراطية ، بتقديم العمولات إلى مديري تلك الإدارات حيث يترتب على هذه الأوضاع ظهور الفساد في ممارسة الوظيفة العامة ، وقد يرجع الانحراف الإداري عموما إلى الأسباب والقانونية والإدارية التالية :

- غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في القطاع العام
- سوء صيانة القوانين واللوائح المنظمة للعمل، وذلك نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضاربها أو تعدد وتعقد إجراءات في بعض الأحيان، الأمر الذي يعطي الموظف الفرصة للتهرب من تنفيذ القانون والاتفاق عليه، أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تعارض مع مصالح مواطنيه.
- الإدارة البيروقراطية والمركزية وعدم السماح للموظفين بالمشاركة في التسييم واتحاد الإدارية ورسم السياسة للمؤسسة الحكومية.
- غياب التشريعات والأنظمة التي تكافح الفساد الإداري وتعرضه لعقوبات على مركبيه.

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

- استمرار واستيطان أصحاب المناصب الإدارية والحكومية في مراكزهم.

ثالثاً أنواع الفساد الإداري: ينقسم الفساد الإداري إلى مجموعات: <sup>1</sup>

1- الانحرافات المالية: تشمل المخالفات التي يقوم بها الموظف وتتعلق بالنواحي المالية للمنظمة:

- مخالفة قواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بالقوانين والمواقع المعمول بها.

- مخالفة المناقصات والمزايدات.

- الإهمال أو التقصير الذي يترتب عنه صرف مبلغ من أنواع الدولة أو ضياع حقوقها.

2- الانحرافات التنظيمية: تشمل المخالفات المتعلقة مباشرة بعمل الموظف:

- الامتناع عن أداء العمل أو عدم أدائه بدقة وأمانة.

- عدم الالتزام بمواعيد العمل إفشاء أسرار العمل وعدم التعاون مع الزملاء.

3- الانحرافات السلوكية: تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتعلق بسلوكه وتصرفه

الشخصي مثال:

- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة.

- أداء أعمال الغير براتب بغير إذن للسلطة.

- الاشتغال بعمل تجاري، وشراء ما تعرضه للبيع.

4- انحرافات جنائية: تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتنطوي على جرائم جنائية مثل: -

الرشوة الاختلاس - التزوير في المحررات الرسمية- السرقة الاعتداء على النفس وجرائم السلوك

الشخصي.

1- محمد محمد معابرة الفساد الإداري وعلاجه في التشريع الإسلامي دراسة مقارنة بالقانون الإداري دار

#### رابعاً: مظاهر الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية

تتعدد صور و مظاهر الفساد الإداري فهو يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها و يمكن إجمال أهم مظاهر الفساد الإداري وفقاً لقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته فيما يلي :

##### 1. الاختلاس والسرقه ونهب المال العام:

فمن بين أخطر مظاهر الفساد الإداري المتفشي في المؤسسة الحكومية هو إهدار تبديد المال العام عن طريق شتى أساليب و طرق التحليل و السرقة و الاختلاس و الإسراف التي ينتهجها بعض الموظفين العاميين و الذي أضر بالمقدرات المالية و أنهك مختلف المؤسسات الحكومية الجزائرية للمضي قدماً و عرضها للإفلاس والإغلاق والخصخصة وتعني باختلاس المال العام حيازة كاملة للشيء بعنصريه المادي والمعنوي بغير رضا مالكة أو حائزه، وتحدث واقعة الاختلاس بصفة متفردة لفرد لا يشترك معه فيها أحد وذلك بسبب ظروف وتتعلق به دون غيره تدفعه إلى الجريمة ( 1 )

2. الرشوة والربح غير المشروع: تعرف الرشوة على أنها أسوء صور الفساد الإداري وهي الإنجاز بأعمال الوظيفة أو الخدمة العامة أو استغلالها بأن يطلب الجاني أو يقبل أو يحصل على عطية أو وعد أو أية منفعة أخرى لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنها<sup>(2)</sup> . حيث تعاني كل الإدارات الحكومية والوكالات والشركات الجزائرية ومكاتب التصدير وإدارات الضرائب من انتشار الرشوة على نطاق واسع،

1-2 المادة 04 و 05 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

بحيث يمكن القول أنه متى أعطيت السلطة لأي موظف سيكون هناك مجال للرشوة، و التي من دونها لا يسير دولاب العمل الإداري و قد عرفت الرشوة انتشارا واسعا عند صغار الموظفين وعند كبار المديرين، و هي تختلف بشكلها و طبيعتها، فقد تكون ذات قيمة مادية أو تكون ذات طبيعة عينية، فمنهم من يسميها هدية ومنهم من يسميها مساعدة ومنهم من يسميها إكرامية؛ و الكل يعني أنها رشوة لا تجوز بأي وجه حق مهما اختلفت تسمياتها.

3 التزوير: يعد من أخطر الظواهر المنتشرة بكثرة في المؤسسات الحكومية و يقصد به اصطلاح الأوراق والمستندات، وتقليد التوقيعات والأحشاء الرسمية والحكومية عن طريق الطباعة للشهادات والشبكات والأوراق التجارية والنقود المالية وهذا باستخدام تقنيات تكنولوجية حديثة وقد يحدث التزوير أيضا بالأساليب التقليدية العادية أو اليدوية، ويعتمد التزوير على الذكاء العقلي وفي التقليد تستطيع القول أن التزوير يعد جريمة اقتصادية وإدارية تعتمد على تقليد ومحاكاة الحقيقة أو اختلافها أو تحريفها بقصد غش الآخرين وهذا من أجل جني أو الحصول على منفعة ومصالحة لشخصه أو لغيره (1)

4 الغش: الإطار التطبيقي للدراسة هو من أكثر المظاهر انتشارا في المرافق العمومية الجزائرية. وهو يعد من الأساليب الاجتماعية الملتوية التي يلجأ إليها بعض الفاسدين من موظفي الإدارات العمومية بهدف خداع الآخرين الذين يحصلون على خدماتها لتحقيق منافع ومصالح خاصة، فالغش سلوك غير أخلاقي وظاهرة مرضية استوطنت نفوس بعض المرضى من موظفي الإدارات العامة لتحقيق منافع على حساب الآخرين أو الحصول على مكاسب مالية دون وجه حق.

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

5. الابتزاز: هو قيام كبار العاملين في قمة الهرم الوظيفي في المؤسسات الحكومية الجزائرية بالاحتلال لإجبار المتعاملين معهم على تقديم مبالغ نقدية أو أشياء عينية أو غيرها، و تهديدهم أنه في حالة عدم تقديم ما يطلب منهم يقومون بإيذائهم بدنيا أو نفسيا و مراقبتهم أو تلفيق التهم لهم أو الإساءة أو التشهير ما بين الناس أو عبر وسائل الإعلام، الأمر الذي يحيل ضحاياهم إلى الاستجابة و الرضوخ لهم و دفع المقابل لهم، الترقية أو الحوافز أو المكافآت.

6. الوساطة:

وهي الوسيلة أو الأداة التي يستخدمها الفرد أو الأفراد للوصول إلى شخص يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر، وهي خارج عمال اللوائح التعليمية الرسمية وأحيانا تستخدم باسم عاطفة الخير وما تعرف الشفقة.

7. التباهي والتعسف في استعمال النفوذ والسلطات الممنوحة للموظف:

جعل بعض الموظفين وصول غالبيتهم إلى الوظيفة بالطرق غير مشروع جعلهم يتباهون ويحتالون في استعمال السلطات الممنوحة لهم أو يتعسفون باستعمالها من أجل الكيد للمواطنين والتحايل عليهم وإقناعهم بأن ما يقدمونه لهم من خدمات هو مجرد منحة منهم، فله أن الإدارة العامة فشلت في نقل الصورة الصحيحة التي تبين أن الموظف العام خادما للشعب وليس سهلا له.

. انتشار ظاهرة التسيب الإداري والانتهازية والمتاجرة بالوظيفة:

فمن بين أهم المظاهر التي يتحلى بها الفساد الإداري في وسط المنظمات الحكومية هو انتشار التسيب الذي يعرضه البنك الدولي على أنه استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، وهو حديث عند قبول أو طلب وكلاء الشركات أو أعمال خاصة تقدم شكاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

- وقد ظهرت أنواع معينة من السلوك بين الموظفين العاملين بالإدارة العامة خصوصا، كعدم الشعور بالمسؤولية، والتراخي في أداء الواجبات، وإهمال العمل والإتجار بالوظيفة والانتهازية والانحراف بالسلطة واستخدامها في غير مجالاتها، وتشويه القرارات الإدارية وعرقلة سيرها وهذا من شأنه الإساءة والإضرار بالمواطنين والمصلحة العامة على حد سواء.

#### 9 المحاباة والمحسوبية:

تعد من أكثر مظاهر الفساد الإداري المتطور و الأصبغ علما فهي تتجع عن الاستغلال النصب الحكومي للاستفادة الشخصية لمصلحة الفرد و معاينيه دون وجه الحق، فهو فساد ناتج عن سوء نية وسوء قصد مع سبق الإصرار عليه لإعطاء حق من يستحق إلا من لا يستحق، وأساس التسيير العملة والهوية و القرابة أو بذلك تستغل الموارد وتشغل المناسبة من قبل الغير المؤمنين مما يؤدي إلى تراكم ثروات هائلة لدى بعض الأفراد منشأ آثار سلبية تنعكس على حياة المجتمعات و المواطنين نتيجة لهذه الممارسات.



مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

10 . الإهمال الوظيفي واستغلال وسائل ومعدات المؤسسة في خدمة أغراض شخصية:

مثل استغلال سيارات المؤسسة في قضاء المشاوير الخاصة أو استعمال المعدات والوسائل نتيجة اللامبالاة والأعمال الصادرة عن بعض الموظفين العاملين.

11 عدم المحافظة على الأسرار المهنية:

من بين أهم تمثيلات الفساد الإداري في المنظمات الحكومية هو هدم لكم بعض الموظفين العاملين ما على أسرار مؤسسات وهذه الظاهرة موجودة بكثرة في الجزائر بحيث قد تقد البعض منهم بجرة على البوح ببعض الأسرار المتعلقة بالمناقصات الوطنية لكي يرسمها على أحد المتعاملين دون سواه، أوقه هرون على بيع بعض الأسرار المؤسسات الخاصة المنافسة

12. كثرة وتعدد الإجراءات الإدارية:

- أيضا من بين تجليات و مهام الفساد في الإدارات العامة الجزائرية ومما زاد من تقاطع آثارها السلبية للنقلة هو كثرة وتعدد الإجراءات الإدارية مما يلاحظ غموض وإطالة الإجراءات والنظم والتعليقات إلى الحد الذي أصبح فيه المواطن يعتقد أن الموظف يستطيع أن يمنح أو أن يمنع وأن ينفذ أو يؤجل ذلك ونتيجة للبنات فقد وجد المواطن البسيط نفسه مرغما على اتباع وسائل وأساليب التملق والاستعطاف والمحسوبية بل يتعدى ذلك إلى استعماله بعض الأساليب غير المشروعة للوصول إلى الموظف وإقناعه بضرورة إنجاز العمل بسرعة المطلوبة دون تباطؤ أو عرقلة .

13 غياب وانعدام الضمير المهني لبعض الموظفين العاملين:

فغالبية السلوكيات التي يتعامل بها الموظفين العاملين مع المواطنين لا تخلوا من تمييزهم للاعتبارات الشخصية أو الأسرية أو الطائفية العرقية أو السياسية وأصبحوا يجيزون لأنفسهم قبول الهدايا والإكراميات وحتى تورطهم في مختلف أشكال الرشوة، هذا ما يؤدي إلى شراء ضمير وذمة الموظف بشكل فعلي.

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

وهذه تعد كارثة حقيقية، فهي تضعف من فاعلية المشاريع الاقتصادية كما أنها تحدث خلا خطيرا في المنظومة القيم كما أنها تصيب أجهزة الدولة بالشلل وتحد من فاعليتها في تحقيق الأهداف الطموحة لخطط الدولة الاقتصادية والاجتماعية حيث تجد أن الجزائر احتلت المرتبة العاشرة في الفساد وعالميا قد احتلت المرتبة 99 بالنسبة لمؤشر محركات الفساد لعام 2008 بالنسبة لترتيب الدول فيما يخص الفساد.

14. عدم التزام الموظف بمعايير أخلاقيات المهنة: (عدم التزامه واستقامته):

إن ما تشهده إدارتنا العامة الجزائرية عدم التزام موظفيها بمعايير الالتزام والاستقامة التي تدعوا إلى ضرورة معاملة جميع المواطنين بشكل متساو وعادل وعدم محاباة أي شخص أو مجموعة أخرى، فغالبية موظفي الإدارات العامة إن صح القول لا يتحلون بأخلاقيات فاضلة ولم يدركوا بعد أن الوظيفة التي يشغلونها هي تكليف مفروض عليهم لخدمة جميع المواطنين.

15. عدم التزام الموظف باحترام الشرعية القانونية: فأحد أهم مظاهر الفساد الإداري هو عدم احترام موظفي الإدارات العامة الجزائرية قوانين المؤسسة فمن الناحية المدنية تخضع الوظائف العامة إلى إجراءات تنظيمية مستمدة من الدستور والقوانين والأنظمة الفعلية فإن الموظف خلال قيامه بعمله يعتبر مسؤولا على احترام الشرعية القانونية من حيث قواعد الاختصاص وقواعد الإجراءات الشكلية.

16. انعدام الطاعة التسلسلية بين موظفي الإدارات العامة:

فأحد أهم مظاهر الفساد في الجزائر فيما يخص الإدارات العامة هو عدم طاعة المرؤوسين للرؤساء وذلك لأن شغل الوظائف الإدارية بالنسبة لعدد معتبر لا يتعدى أسس قانونية وموضوعية وإنما يخضع لاعتبارات كثيرة وهذا ما يخلق توتر وصراعات بين الرؤساء والمرؤوسين مما ينعكس سلبا على حسن سير المرافق العامة وعلى مصالح المواطنين.

17. بظاً ورداءة الخدمات والمعاملات الحكومية: ومن أهم مظاهر الفساد الإداري في الجزائر هو عدم جودة وبتأ خدمات المؤسسات الحكومية بالمقارنة بنظيراتها في القطاع الخاص. فكثيرا ما تجد عبارات التذمر والسخط وعدم الرضى التي يبديونها المواطنين إزاء الخدمات المقدمة من طرف الإدارات، وهذا راجع لنقص تكوين وتسيب وإهمال ولا مبالاة الموظفين الحكوميين خاصة في ظل غياب نظام رقابي صارم وراذع وفعال يلجمهم عن التراقي في أداء مهامهم وواجباتهم المهنية فكثيرا ما ينتظر المواطنين لمدة قياسية وخيالية في سبيل قضاء خدمة أو مصلحة لا تستدعي إلا دقائق محدودة لإنجازها في القطاع الخاص.

كلها مظاهر للفساد الإداري في الجزائر أدت إلى استفحال الظاهرة المرضية الخطيرة في إدارتنا وهذا ما سيعرض الموظف العام لامحالة إلى النقاط شديد من قبل المواطنين وأجهزة الرقابة المختلفة.

الفرع الثاني : الروتين الإداري **la routine administrative** : يعتبر الروتين مجرد تكرار السلوك معين ، وذلك للالتزام بتفصيلات العمل الدقيق خاصة في الأمور المتكررة وقد وضعت هذه الإجراءات من أجل ضمان تنفيذ العمل في كل مرة تدعوا الحاجة للقيام به بالطريقة نفسها التي نفذ بها العمل في المرة الأولى ، حيث تقلل هذه الإجراءات من المجهود الفكري والعصبي للموظفين لأنها تجنبهم التفكير فيما يجب عمله في كل عملية روتينية وهذا ما من شأنه توفير الجهد لمواجهة المشاكل الجديدة " ، إذ يعتبر الروتين الإداري بهذا المفهوم إجراء إيجابي يمكن من إتمام العملية الإدارية وليس مرضا<sup>1</sup>

1- عمار بوحوش الدور الذي ينبغي ان تلعبه البيروقراطية في نهضة الشعوب الحديثة المنظمة العربية

ولكن قد يصبح الروتين الإداري مرضا خطيرا يهدد التنظيم إذ تعقدت الإجراءات وأصبحت غير ضرورية لإنجاز تلك الأعمال وغير مسايرة لروح القوانين الجاري بها العمل وهذا ما يزيد من سخط المواطن عليها، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم الكفاية الإدارية وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب والتميز في الصلاحيات والمسؤوليات بين الإدارات ذات الأغراض المتقاربة وصولاً إلى بعض أسباب وعوامل نشوء البيروقراطية.

لقد أصبحت البيروقراطية بمثابة العمود الفقري لكل هيئة إدارية أو مصلحة حكومية ، فلم تعد أعمال البيروقراطية مقتصرة على الأعمال الروتينية والعمل على تنفيذ أوامر المديرين بل أصبحت في عصرنا هذا النخبة التي تساهم في تطوير وإحداث ازدهار اقتصادي في أي مجتمع شريطة أن تكون ذات كفاءة أو تحطيم مصيره إذا كانت حاملة وغير قادرة على مواجهة المشاكل العويصة التي تقف حجر عثرة في طريق التقدم الإنساني ، غير أن الإدارة الجزائرية تميزت في غالب العموم بكثرة الإجراءات وعدم وضوح القرارات التي تصدرها إضافة إلى التباطؤ في أداء العمل وقد أدى هذا إلى ولادة روتين إداري نتجت عنه بيروقراطية شديدة وإهمال الخدمة العامة مما نتج عنه انعدام الثقة بين المواطن والإدارة ، وقد ساهم هذا الوضع في انتشار الانحرافات الإدارية من أجل الكسب المادي وهذا ما خلف بدوره نتائج سلبية في مجال التنمية جعلت المواطن يتذمر من سلوك بعض موظفي الإدارة العمومية نتيجة التماطل في أداء المهام وتطبيق التشريعات وافتقار روح الإبداع مما أثر على نجاح مخططات تسيير الموارد البشرية وعلى الخصوص الافتقار إلى سياسة رشيدة للتوظيف وغياب الانسجام والتنسيق في الإدارة العامة .

كما يعتبر الروتين الإداري البطيء ظاهرة مرضية متفشية في معظم إدارتنا التي تطبق القانون الأساسي للوظيفة العمومية وأجهزة الرقابة المالية وليس أدل على ذلك ما يعانيه موظفو وأعوان الدولة الجدد التابعين للتوظيف العمومي من انتظار لتسلم رواتبهم نتيجة الإجراءات الروتينية غير العملية التي تترك الموظفون الجدد ينتظرون مدة طويلة تزيد أحيانا عن ثمانية أشهر ليتقاضوا مرتباتهم مما يتسبب في شعور الموظفين بالملل والقلق ويضعف أيمانهم بالضمير المهني ويقلل من التزامهم بالعمل ، ومن هنا تتجمع هذه الأوضاع وتتلاحم ويتسع نطاقها في صفوف المواطنين وتكون سببا أساسيا للعرقلة والركود والجمود.

### الفرع الثالث : التسبب الإداري

يعرف التسبب الإداري على أنه إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الإنتاجية وسير العمل \* ولقد ساهم في ظاهرة التسبب الإداري وارتفاع معدلاتها ترك الأفراد لأماكن العمل أثناء ساعات الدوام الرسمي واضطرارهم للخروج إلى مختلف الأماكن كالأسواق ومراكز التوزيع من أجل تلبية حاجاتهم الضرورية وكذلك عدم بقاء ذوي المناصب العليا في أماكنهم لفترة تمكنهم من إنجاز الأعمال المناطة بها إليهم وكذلك عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب<sup>1</sup>.

وينطبق هذا الكلام على الإدارة الجزائرية وذلك لانتشار هذه الظاهرة بشكل كبير حيث يعد الحضور المتأخر إلى أماكن العمل والانصراف المبكر والغياب غير المبرر والانحرافات

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

السلوكية الصادرة من طرف الموظفين من أبرز وأهم السمات التي أصبحت تميز الإدارة الجزائرية وهذا ما أثر سلبا على الخدمة العامة بشكل عام وعلى المواطن بشكل خاص وعلى سبيل المثال لا الحصر عندما يتقدم المواطن إلى أحد المرافق العامة من أجل طلب خدمة بسيطة فإنه يتصادف مع أول مشكلة وهي إما غياب الموظف المسئول أو خروجه لقضاء مصالحه الخاصة مما يضطره للانتظار أو الانصراف والعودة في وقت لاحق.

ورغم استحداث بعض الإدارات الحكومية هيئات أو أجهزة لمراقبة حضور وغياب الموظفين من خلال التوقيع في السجل عند الحضور والانصراف إلا أن هذه الوسيلة لم توتي بالنتائج المرجوة منها ويرجع ذلك لعدم جدية من يشرف على هذه العملية إضافة إلى غياب الرقابة الإدارية باعتبار أن المسئول الأول في هو من يتغيب ويتأخر عن العمل لساعات وحري بنا أن نتساءل هنا عن المغزى من إنشاء هذه الأجهزة ما دامت لم تحقق النتائج المرجوة منها في مقابل موظفين يتصرفون بمزاجية متقلبة اكتسبوها من بيئة تكثر فيها كل هذه المظاهر البيروقراطية السلبية والتي أثرت على أداء الجهاز الإداري .

### الفرع الرابع: الإهمال وسوء معاملة الجمهور

إن التكامل والإهمال وعدم الاهتمام من ضمن الصفات اللصيقة بمعظم العاملين بالإدارة العامة فما يحفزهم عن العمل هو الرغبة في الحصول على المكاسب المادية أو تحقيق مصلحة شخصية وهم بذلك لا يبذلون في عملهم جهد كافي مقابل الأجر الكبير.

وما المشاكل التي يتعرض لها أغلبية المواطنين يوما كفقدان ملفاتهم أو بعض الأوراق المهمة وتأجيل العمل وعدم إنجازه في وقته والتلاعب والاستهزاء بالجمهور ماهي إلا نوع من الإهمال الذي يعتبر وجها آخر من أوجه البيروقراطية في الإدارة الجزائرية وتتجلى صور الإهمال في اتكال بعض الموظفين على البعض الآخر للقيام ببعض الأعمال كل منهم وانتشار الفوضى في جل المكاتب وانتقال بعض الموظفين من عمل لآخر كل هذه السلوكيات السلبية خلقت سخطا وتدمرا لدى المواطنين لإحساسهم بعدم الاهتمام في تعاملهم مع مختلف الأجهزة الإدارية.

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

وتتجلى صور الإهمال بصورة كبيرة في الدوائر الحكومية خاصة في ( البلديات والدوائر والمستشفيات ... ) فلا يقتصر الإهمال في الأطر التنظيمية والرسمية فقط مثل إهمال القوانين وعدم الالتزام بها بل يتعدى إلى أكثر من ذلك إلى درجة إهمال الموظف البيروقراطي نفسه من خلال غياب أدوات التثقيف المختلفة كالمكتبات والوسائل التي تساهم في تنمية الفكر وزيادة الوعي والإبداع والتجديد، حيث يساهم الانتشار الواسع لتكنولوجيا المعلومات في الوقت الحالي في إتاحة الفرصة للبيروقراطيين التنفيذيين للإبداع من أجل تقديم خدمات جيدة للمواطنين غير أن هذا العمل غير موجود بل مغيب في المنظمات البيروقراطية فبمجرد دخول أحد المكاتب نلاحظ تسبب وإهمال وتصرفات خارجة عن نطاق واجب الخدمة العامة .

ولا شك أن جل القوانين تجرم الإهمال الوظيفي وذلك بغرض حماية ركيزة أساسية للوجود الاجتماعي وهي كف العاملين عن الاستهتار بالمال العام المعهود إليهم صيانتهم أو استخدامه لصالح الشعب وكف الاستهتار بحسن سير الإدارة، والضرب على غفلتهم وعدم مبالاتهم بحسن أداء العمل الوظيفي المسخر في سبيله وعلى توانيهم وتكاسلهم في الحفاظ على مصلحة الإدارة العامة لدرجة تعطل الانتفاع بالمال العام، ويتحقق الإهمال في أداء الوظيفة بالطرق الآتية: <sup>2</sup>

1 - حسين عثمان محمد عثمان أصول علم الإدارة ط1 منشورات الحلبي بيروت 2007 ص 91

2 - علي سعيدان المرجع السابق ص 51

- التهاون في مباشرة أعمال الوظيفة .
- التراخي أو التقاعس عن أداء ما يجب عليه من أعمال
- القعود عن بذل القدر الذي يبذله الموظف العادي .
- التغيب عن العمل دون إذن وبغير سبب قانوني أو بالتأخر عن المواعيد الرسمية للعمل .

#### الفرع الخامس: التحول من سلطة الإدارة إلى إدارة السلطة

من المتعارف عليه في أي دولة أن الإدارة وجدت من أجل خدمة المواطن وتقديم الخدمات العامة له ويتم هذا وفق الإطار القانوني و الذي ينظم العلاقة بين الطرفين، إلا أنه في بعض الدول نجد أن الإدارة لا تتقيد بهذه القوانين والتعليمات مما يطرح إشكال كبير حول مدى تسلط الإدارة على القانون لعدة أسباب وفي ما يلي تبرز بعض الحالات التي تم فيها وجود تعارض بين سلطة الإدارة وبعض القوانين والتعليمات والتي لها علاقة بتخفيض الإجراءات البيروقراطية داخل الإدارة الجزائرية محاولين البحث في أهم الأسباب التي تؤدي إلى هذا مثل هذا التعارض

- بداية صدور القانون 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988<sup>1</sup>، جاء هذا القانون لتنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة، حيث جاء في المادة 42 من القانون حق المواطن في الحصول على خدمات المرفق العام على قدم المساواة وواجب الإدارة في فرض رقابة دائمة وسليمة على نشاطات أعوانها وقابليتهم للمسائلة والحق في الإطلاع على الوثائق الإدارية دون التحجج بمبدأ الكتمان المهني وقد نص القانون كذلك على أن تطلع الإدارة كافة المواطنين على التنظيمات والتدابير التي سطرته.

1 - المرسوم التنفيذي 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 المتضمن علاقة الإدارة بالمواطن الجريدة



## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

لم يترك القانون فراغا لذلك ، حيث تنص المادة 34 منه ، على أنه يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها ، ولهذا الغرض تستحدث هياكل على المستويين الوطني والمحلي ، تكلف على الخصوص بالبحث في عرائض المواطنين ، وفي ظل أحكام هذا المرسوم جاءت إرادة الدولة باستحداث منصب وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 113 96 ، أنشئ على إثرها وسطاء على مستوى مصالح الولاية لتولي مهمة النظر في انشغالات المواطنين واستقبالهم ، لكن فيما بعد تم إلغاء وسيط الجمهورية والهياكل التي تبعتها في أواخر سنة 1999 ، ليبقى السؤال مطروحا : هل فكرت السلطات العليا في البلاد في أن تنشئ هيئات لاستقبال المواطنين والتكفل بالرد على عرائضهم منذ ذلك الوقت إلى يومنا هذا ؟ لكن ما الذي يجبر الإدارة على تطبيق هذا القانون إذا كان القضاء نفسه والذي أوجد من أجل تطبيق القانون لا تنفذ قراراته ، بل إن الكثير من هذه العرائض تضمنت طلبات تنفذ قرارات القضاء ، التي تكتسي طابع الشيء المقضي .

غير أن القانون 131-188 لم يطبق ولم يعرف النور إلى غاية يومنا هذا خاصة أنه صدر في وقت عرفت فيه الإدارة الجزائرية انتشارا كبيرا للأمراض البيروقراطية ضف إلى ذلك أن هذا القانون لم يحترم من طرف الموظفين نظرا لفقدانه القوة القاهرة التي تمكنه من التجسيد على أرض الواقع وهو ما أفقده الصفة الإلزامية في كثير من الأحيان نظرا لضعف الرقابة من طرف السلطة المركزية ولتقاعس الهيئات والإدارات المحلية على الامتثال للقانون ، كل هذه العوامل السلبية والتي نتجت عن عدم التطبيق السليم للقانون أحدثت شرحا في علاقة المواطن بإدارته واهتزت ثقته فيها واستمر الوضع على حاله إلى غاية اليوم وهذا ما يطرح إشكالية أن القوانين مجرد نصوص دستورية لا ممارسة واقعية .

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

- التعليميتين الوزاريتين رقم 298 و 321 المؤرختين في 22 سبتمبر 20 أكتوبر 2013 والمتعلقتين بتدابير إصلاح الخدمة العمومية وتشكل هذه التعليمات إشارة قوية لإرادة الحكومة لتحديث المرفق العام والتغيير النوعي في كيفية تنظيمه وسيره ، ومن بين النقاط التي ركزت عليهم هذه التعليمتين ما يلي:

-- تهيئة وتوفير هياكل ملائمة تتوفر على جميع المرافق الضرورية لضمان الاستقبال الحسن للزوار وراحتهم .

- العمل بنظام التذكرة الذي يسمح باحترام وترتيب مرور الزوار وتقادي التجاوزات في هذا المجال.

ولكن أغلب إن لم نقل جل الإدارات تعمل عكس ما نصت عليه هذه التعليمتين إذ نجد الهياكل الضرورية لاستقبال المواطنين على مستوى الإدارات والمرافق العمومية على المستوى المحلي غير متوفرة وهو ما يشكل ضغطا متزايدا على المواطنين خاصة في ظل نقص المعلومات وتداخل عمل المكاتب ويرجع هذا الأمر إلى غياب التوجيه الذي كان من المفروض أن يتواجد على مستوى هذه الهياكل التي أمرت الحكومة باستحداثها.

أما فيما يتعلق بنظام التذكرة والذي من شأنه السماح بترتيب مرور الزوار وتقادي التجاوزات وتسهيل تقديم خدمة عمومية جيدة على مستوى المرافق العامة لم يعرف هذا الإجراء بدوره النور إلا في بعض المرافق العامة على المستوى المركزي ويرجع السبب في ذلك وحسب حدود علمنا أن الإدارات لم تأخذ بهذا الإجراء إطلاقا أو أنها أخذت به إلا أن المواطنين لم يتعودوا بعد على هذا السلوك أو أنهم يحبذون طرق أخرى في قضاء مصالحهم على مستوى المرافق الأكثر استقبالا لهم.

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

التعليمية المتعلقة بإسقاط شهادة الخدمة الوطنية من ملفات التوظيف على مستوى المؤسسات والإدارات الحكومية ، حيث شددت التعليمية على أن شهادة إثبات الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية غير ملزمة ولن تكون إجبارية في عملية التوظيف مع إمكانية تزويد الإدارات العمومية بهذه الوثيقة في حالة نجاح المتقدم للوظيفة لاحقا .

غير أن هذه التعليمية لم يعرف لها تطبيقا من الناحية العملية خاصة في الأشهر الأولى من صدورها حيث تشترط المديرية العامة للوظيفة العمومية هذه الوثيقة في ملفات مسابقات التوظيف بالرغم من صدور هذه التعليمية وبهذا تتواصل فكرة عدم التنسيق بين الحكومة ومختلف الإدارات والمؤسسات إضافة إلى بطئ الاستجابة من طرف بعض المؤسسات خاصة الإدارات المحلية منها .

مما تقدم يمكن القول أن معظم القوانين والتعليمات التي تصدر لتنظيم عمل الإدارة وتحسين علاقة المواطن مع إدارته تبقى مجرد قوانين نظرية يصعب في غالب الأحيان تطبيقها على الواقع ويرجع السبب في ذلك إلى ما يلي :

- غموض بعض النصوص القانونية وعدم وضوحها .
- نقص الإطار المؤهلة في الإدارة الجزائرية والتي لها علاقة بتبسيط وشرح هذه النصوص في ظل غياب نصوص تكميلية .
- نقص الإمكانيات المادية والبشرية في أغلب الإدارات خاصة على المستوى المحلي .

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

- عدم الاهتمام بفكرة التدريب والتكوين المستمر والذي يتماشى مع المستجدات والتطورات في المجال الإداري .

- غياب فكرة الاستشارة على المستوى المركزي خاصة ما تعلق الأمر بالجماعات المحلية.

- عدم احترام القانون سواء تعلق الأمر بالموظف أو المواطن وانتشار الأمراض البيروقراطية داخل الإدارة الجزائرية وخاصة الفاسد الإداري بأشكاله المتعددة .

ومن خلال هذا المبحث تم معالجة الآثار السلبية على الإدارة العامة في الجزائر ، الأمر الذي دفع بالحكومة والمشرع الجزائري إلى البحث في سبل القضاء على هذه المظاهر السلبية وإيجاد اليات فعلة للحد من آثارها في شكل إصلاحات إدارية سوف نتطرق إليها من خلال المبحث الثاني .

### المبحث الثاني إصلاح الإدارة العامة في القانون الجزائري

لقد كان تأثير البيروقراطية على الإدارة العامة في الجزائر واضحا، وهذا ما سنبينه من خلال مجموعة من المؤشرات الايجابية المتمثلة في الإجراءات التي قام بها المشرع الجزائري قصد إصلاح الإدارة العامة والرقى بالخدمات العمومية والتي سوف نتناولها من خلال هذا المبحث والمتجسدة في مجموعة من الآليات مثل الإدارة الإلكترونية والرقمنة، الإصلاح الإداري وتطوير القيادة الإدارية.

### المطلب الأول: الإدارة الإلكترونية

تحمل البيروقراطية جوانب إيجابية خلاف لما هو معروف عنها ومثال ذلك، الإدارة الإلكترونية التي اختلفت تعاريفها ومسمياتها وهذا ما سنحاول دراسته من خلال تقسيم دراستنا لمجموعة من الفروع

### الفرع الأول: ماهية وعناصر الإدارة الإلكترونية

#### 1) تعريف الإدارة الإلكترونية:

هي وظيفة إنجاز الأعمال باستخدام النظم والوسائل الإلكترونية<sup>1</sup> كما يمكن تعريفها أيضا على أنها تنفيذ كل الأعمال و المعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر سواء بين الأفراد او المنظمات من خلال استخدام شبكات الاتصال الإلكترونية مثل :

- استخدام البريد الإلكتروني - E - mail
- التحويلات الإلكترونية للأموال - ( EFT )
- التبادل الإلكتروني للمستندات ( EDI ) Electronic Data Interchange و الفاكس من اجل سرعة إنجاز الأعمال .

1 - ياسين سعد غالب الإدارة الإلكترونية وافاق تطبيقها العربية معهد الإدارة العامة ، الرياض 2005 ص 23

. - النشرات الإلكترونية و أية وسائل إلكترونية أخرى

كما تعرف الإدارة الإلكترونية أنها : إدارة بلا ورق فهي تشمل مجموعة من الأساسيات بحيث يوجد الأرشيف الإلكتروني و البريد الإلكتروني والمفكرات الإلكترونية و الرسائل الصوتية و نظم تطبيقات المتابعة المالية .

كما أن الإدارة الإلكترونية تعني : تحويل كافة الأعمال و الخدمات الإدارية التقليدية الإجراءات الطويلة باستخدام الأوراق / إلى الأعمال و الخدمات الإلكترونية بحيث تنفذ بسرعة عالية و دقة متناهية باستخدام تقنيات الإدارة و هو ما يطلق عليه إدارة بلا أوراق

## (2) عناصر الإدارة الإلكترونية :

(1) إدارة بلا ورق : حيث تتكون من الأرشيف الإلكتروني و البريد الإلكتروني و الأدلة و

المفكرات الإلكترونية و الرسائل الصوتية و نظم تطبيقات المتابعة الآلية .

(2) إدارة بلا مكان : و تتمثل في التلفون المحمول و التلفون الدولي الجديد و المؤتمرات

الإلكترونية و العمل عن بعد في العالم الجديد ، إذ لا بد من التواصل 24 ساعة حتى

يتم الاتصال بشكل دائم<sup>1</sup>.

(3) - إدارة بلا تنظيمات : فهي تعمل من خلال المؤسسات الشبكية و المؤسسات الذكية

التي تعتمد على صناعة المعرفة.

1- ياسين سعد غالب مرجع سابق الذكر ص 30

## الفرع الثاني: مبادئ ومتطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية

### 1 ( مبادئ الإدارة الإلكترونية :

هناك مجموعة من المبادئ للإدارة الإلكترونية نوجزها في ما يلي :

تقديم أحسن الخدمات للمواطنين : وهذا يستوجب خلق بيئة عمل تتنوع فيها المهارات والكفاءات المهياة مهنيا لاستخدام التكنولوجيا الحديثة بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة يتم تشخيصها مع ضرورة انتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع والقيام بتحليلات دقيقة مع تحديد نقاط القوة والضعف واستخلاص النتائج واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة .

التركيز على النتائج : ويتم ذلك من خلال تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة على أرض الواقع مع تحقيق فوائد للجمهور من خلال تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد والمال والوقت وتوفير خدمة مستمرة على مدار الساعة كأن يدفع المواطن فواتير الهاتف عن طريق بطاقة الائتمان دون الحاجة إلى التنقل.

سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع : بمعنى إتاحة مختلف تقنيات الحكومة الإلكترونية للجميع في المنازل والمدارس حتى يتمكن المواطن من التواصل بسهولة .

تخفيض التكاليف : ويعني هذا أن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات وتعدد المنافسين على تقديم الخدمات بأسعار زهيدة يؤدي بالضرورة إلى تخفيض التكاليف المتعلقة بالخدمات .

التغيير المستمر : وهو مبدأ أساسي في الإدارة الإلكترونية على أساس أنها تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود ورفع مستوى الأداء سواء بقصد كسب رضا الزبائن أو التفوق في التنافس .

( متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية :

إن التحول نحو الإدارة الإلكترونية يتطلب توفر مجموعة من المتطلبات باعتبار أن هذا التحول سوف يتم من النموذج التقليدي إلى نموذج مبني على أساس جديد يركز على استعمال كل ما له علاقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصال، ولهذا لا بد من توفر مجموعة من المتطلبات لتطبيق الإدارة الإلكترونية واقعا .

أ- المتطلبات الإدارية : تتمثل المتطلبات الإدارية الواجب توفرها عند تطبيق الإدارة الإلكترونية في ما يلي : 1 / ضع إستراتيجيات وخطط التأسيس : ولوضع هذه الإستراتيجيات يتطلب وجود رؤية مستقبلية مشتركة وواضحة حول مشروع التحول للعمل الإلكتروني ويتم ذلك من خلال تحديد الكيفية

1 / ضع إستراتيجيات وخطط التأسيس : ولوضع هذه الإستراتيجيات يتطلب وجود رؤية مستقبلية مشتركة وواضحة حول مشروع التحول للعمل الإلكتروني ويتم ذلك من خلال تحديد الكيفية التي سيكون عليها مشروع الإدارة الإلكترونية مستقبلا ومختلف أبعاده ومطلقاته من خلال تحديد الدور والهدف الذي يمكن أن يؤديه هذا المشروع في خدمة الأفراد والمنظمات والدولة.

2 / القيادة والدعم الإداري : تعد القيادة من أهم العوامل المؤثرة في نجاح أي مشروع إداري وهي كذلك المفتاح الرئيسي لنجاح أو فشل أي منها ، كما أن التزام القيادة يعد أمرا ضروريا وأساسيا لدعم إستراتيجية المؤسسة من خلال متابعة القيادة للمشروع وتقديم معلومات المرتهدة سيضمن نجاح المشروع وتطويره كما يعد اهتمام الإدارة العليا بتطبيق تكنولوجيا المعلومات داخل المؤسسات أحد العوامل المهمة والمساعدة في نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية.



## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

3 / الهيكل التنظيمي : لم يعد النموذج الهرمي التقليدي للمؤسسة والذي واكب عصر النهضة ملائما لنماذج الأعمال الجديدة في عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، ولهذا نجد المصفوفات والشبكات وتنظيم الخلايا الحية المرتبة بنسيج الاتصالات أحد أهم الهياكل التنظيمية الملائمة للأعمال الإلكترونية ، ويتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية إجراء تغييرات في الهياكل والإجراءات والأساليب حيث تتناسب مع مبادئ الإدارة الإلكترونية وذلك من خلال استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أو إدماج بعض الإدارات مع بعضها وإعادة الإجراءات والعمليات بما يكفل توفير الظروف المناسبة لتطبيق الإدارة الإلكترونية .

4 / وضع الأطر التشريعية والقانونية اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية : ويتم ذلك عن طريق إصدار القوانين والأنظمة التي تمكن من التحول نحو الإدارة الإلكترونية لأن معظم التشريعات والقوانين نشأت في بيئة تقليدية قد أسست لأداء العمل وفق لمعايير الانتقال واللقاء - المباشر بين الموظف وطالب الخدمة ، وعليه فإن الانتقال نحو الإدارة الإلكترونية

يتطلب وجود بيئة قانونية وتشريعية مغايرة و مختلفة<sup>1</sup>.

1- ياسين سعد غالب مرجع سابق ص 35

ب - المتطلبات السياسية :

ويقتضي هذا وجود إرادة سياسية تدعم عملية التحول نحو الإدارة الإلكترونية من خلال تقديم الدعم المادي والمعنوي وإدخال التغييرات الجوهرية على أساليب العمل في الإدارة ، حيث تتوقف فكرة نجاح التحول نحو الإدارة الإلكترونية على مدى التزام القيادة العليا بالجهود المقدمة والمستمرة ولتتبنى مشروع الإدارة الإلكترونية يتطلب التزام القيادة السياسية بمايلي :

- وجود تفهم من القيادة السياسية ودعمها للتغيرات الإدارية والفنية التي يجب اتخاذها للتحول إلى الإدارة الإلكترونية .

- مشاركة ودعم رؤساء الأجهزة ومساعدتهم شخصيا في عملية التحول والتأكد أن موظفيهم التابعين لهم والمتعاملين مع الجهاز بمختلف فئاتهم يدركون الالتزامات المسندة إليهم لتنفيذ عملية التحول .

- تبني الجهاز الحكومي عملية التحول إلى الإدارة الإلكترونية كهدف أساسي ومحوري وهذا يتطلب وجود مرجعية واحدة للتنسيق بين الجهات الحكومية مما يتيح لكل الجهات المشاركة في الجهود ورفع الفاعلية .

ج : المتطلبات البشرية :

يعد العنصر البشري من أهم العناصر المهمة في نجاح أي مشروع حيث يلعب دورا مهما وأساسيا في نجاح وتطبيق الإدارة الإلكترونية ولهذا تعد الكفاءات البشرية المؤهلة والمتحكمة في البنية المعلوماتية عن طريق التكوين أحد المتطلبات الأساسية الواجب توفرها عند التحول إلى الإدارة الإلكترونية ، وهناك مجموعة من المتطلبات البشرية التي عددها أحد الكتاب هي :

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

- تحديد الاحتياجات الحالية والمستقبلية من الأفراد المؤهلين في نظم المعلومات والاتصال والبرمجيات .

- العمل على استقطاب أفضل الكفاءات المؤهلة في مجال المعلومات والبرمجيات

- تطوير وتحفيز الإداريين ومحاولة إيجاد نظم فعالة للحفاظ عليهم .

- إتاحة الفرصة للإداريين للتعامل مع التغيرات الحاصلة في مجال التكنولوجيا المتعلقة بالإنترنت ونظم المعلومات .

إلى جانب ذلك هناك متطلبات مالية كتوفر مستوى مناسب من التمويل بحيث يمكن الحكومة من إجراء صيانة وتدريب الكوادر والموظفين والحفاظ على مستوى عالي في مجال تقديم الخدمات العامة بما يتناسب ومواكبة التطورات الحاصلة في مجال التكنولوجيا والرقمنة على المستوى العالمي .

كما يعد توفير العناصر الفنية والتقنية مهمة جدا في هذا المجال حيث تساعد على تبسيط وتسهيل استخدام الإدارة الإلكترونية بما يتناسب مع ثقافة المواطنين كتوحيد أشكال المواقع الحكومية والإدارية وتوحيد طرق استخدامها وإنشاء موقع شامل كدليل لعناوين جميع المراكز الحكومية

### الفرع الثالث : مشروع ودواعي تطبيق الادرة الإلكترونية في الجزائر

#### أولا :مشروع الإدارة الإلكترونية في الجزائر :

تعتمد إستراتيجية الجزائر الإلكترونية على صناعة المضامين و تطبيق استخدامات التكنولوجيا الحديثة في حياة المواطن الجزائري ، و هو ما يدفع بمشروع التحول الإلكتروني ضرورة توفير

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

المنشآت القاعدية خلال مراحل لاحقة و يتطلب هذا كله بلوغ هدف الحكومة الإلكترونية ، و خاصة أن اللجنة الإلكترونية للوزارة ما سطرت النجاح مشروع الحكومة الإلكترونية موجهة للأدوات عن طريق خلق شبكة داخلية .

- و لعل أهم خطوة في تفعيل إستراتيجية الجزائر الإلكترونية ضمن مشروع يهدف إلى عصرنه وثائق الهوية و السفر و الحالة المدنية في إطار أهداف إستراتيجية لتحسين فعالية و نجاعة الإدارة حيث يصبح جواز السفر البيومتري الإلكتروني عمليا خلال الأول من 2010 فيما ستصبح بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية عملية خلال الفترة 2010/2011 علما أنه في ما تم المشروع في تحريب جواز السفر البيومتري الجزائري الإلكتروني و اطلاق نموذج شهادة ميلاد خاصة ، و عملية تصوير سجلات الحالة المدنية بواسطة السكانير على مستوى عدد من البلديات النموذجية .

- و في هذا الإطار تعمل وزارة الداخلية و الجماعات المحلية على مستوى البلديات و الدوائر الحكومية في الإجراءات الجديدة لمعالجة الطلبات المتعلقة ب : " بطاقة التعريف الوطنية البيومترية و الإلكترونية " حوار السفر الإلكتروني و البيومتري .

و لا شك أن هذا المشروع و الذي أقرته وزارة الداخلية و الجماعات المحلية يعتبر معلما جديدا و عديا يمكن الجزائر من تحقيق رفاهية مواطنيها من خلال تخصيص جودة الخدمات الحكومية المقدمة لهم .

و تسجيل وثبة كبيرة في مجال العصرية و فاعلية مؤسساتها في إطار الالتزامات و الآجال المحددة دوليا .

- مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 هو تنسيق منسجم بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين لدوائر الحكمية إلى جانبا لمواطنين ، فيما تتمثل الأهداف الواجب تحقيقها في تحقيق الانسجام

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

و التنسيق وطنيا و بين جميع القطاعات ، علاوة على تدعيم قدرات التعقل على مستوى القطاعات و الهيئات المتخصصة و فيما يتعلق بالدعم المالي الذي تشير إليه القوانين التنظيمية للقطاع . فقد حدد برنامج ميزانية استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013. وفق المراحل التنفيذية المرتقبة على أن عرضها سنويا إلى غاية استكمالها مع تدقيق سنوي بصفة شاملة على مدى الفترة الممتدة من 2009/2013 . حيث أكدت الوزارة في تقريرها أن الترسانة القانونية و الإجراءات التشريعية و التنظيمية والمادية يجب أن تقتزن بتقييم مالي دقيق حسب تأثيرها على الأجهزة و الهياكل المكلفة بالتطبيق<sup>1</sup>.

- تعميم الأنترنت ترفع القدرة التنافسية .
- خلق تأثير إيجابي في المجتمع من خلال ترويج و تنمية معارف و مهارات تكنولوجيا المعلومات بين أفراد المجتمع .
- و مما سبق يمكن القول أن نشأة الإدارة الإلكترونية كمفهوم حديث و هي نتاج تطور نوعي أفرزته تقنيات الاتصال الحديثة في ثورة المعلومات .
- و لقد كمان تطبيق الإدارة الإلكترونية بصورة مصغرة و بأساليب بسيطة تصل إلى الصورة الرسمية إلا متأخرا ، حيث بدأت الظهور في أواخر عام 1995 بولاية فلوريدا الأمريكية في هيئة البريد المركزي .
- و من ثم فإن الإدارة الإلكترونية هي مصلحة التقدم

1 حمدي القبيلات قانون الإدارة الإلكترونية عمان دار وائل للنشر والتوزيع ط 1 2014 ص 31

ثانيا: دواعي تطبيق الإدارة الإلكترونية :

- الاستجابة و لتكيف مع متطلبات البيئة المحيطة ، و مواجهة الوقائع البيئية المتجددة مثلا :
- الأنترنت كشبكة عالمية جعلت العالم قرية صغيرة متجانسة .
- العولمة حيث اعتبرت دافعا للعديد من الدول لتحسين خدماتها نحو المستويات العالمية للحصول على شهادة الجودة العالمية لخدماتها من ناحية و لإرضاء المواطن من ناحية أخرى .
- كما يضيف الباحثون أن التحول من الإدارات التقليدية إلى الإدارات الإلكترونية ليس فقط أساسها الحاسبات و شبكة الأنترنت و شبكات الاتصالات و غيرها من الجوانب النفسية رغم كونها عناصر مهمة للإدارة الإلكترونية ، و لكنها في الدرجة الأولى قضية إدارية تعتمد على فكر إداري واعية تستهدف التطوير و تدعمه بكل قوة لغرض تحقيق مسؤولياتها الرئيسية و هي خدمة المستفيدين و تحقيق رغباتهم مع الالتزام بأعلى مستويات الجودة في العمل .

- إلى هذا التحول ليس عملية سهلة بل شاقة ، تعتمد على أساليب علمية و تقنيات لطلب بحيرات و تخصصات رائدة ، و تستغرق وقتا في الإعادة والتخطيط ، ينبغي أن تتبعه القيادات الإدارية العليا بصبر و توفر القائمين عليها الإمكانيات المادية المالية الأزمة وفق المعلومات الموضوعية المقررة في تلك المشروعات.

- و أسلوب التغيير ضمن حتمية الإصلاح الإداري الذي يعرف بأنه جهد إداري و اقتصادي و اجتماعي و ثقافي لإحداث تغييرات إيجابية في السلوك و العلاقات و الأساليب و الأدوات ، تحقيقا لتنمية قدرات الجهاز و الإداري لا يؤمن له درجة عالية من الكفاءة و الفاعلية ، و تخفيض القيود البيروقراطية و التقليل من عدد الأوراق المطلوبة و المعاملات الإدارية .

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

- استحدثت وزارة البريد و التكنولوجيا الإعلام و الاتصال تقنيات جديدة لتعميم الأنترنت عن طريق السماح لكل مواطن عبر القطر الوطني للاستفادة من الخدمة العمومية الإلكترونية و من قاعدة المعارف ، و ذلك عن طريق توفير حواسيب شخصية و خطوط توصيل ذات التدفق السريع مع التكوين اللازم ، في إطار ذات العملية .

- إضافة إلى الزيادة بقدر معتبر في عدد البناءات العمومية و الجماعية و مجالات الأنترنت ، فضلا عن المنصات المتعددة إلى جانب توسيع الخدمة العامة لتسهيل النفاذ إلى الأنترنت ، و في هذا الشأن استوجب أن تكون شبكات الاتصالات ذات التدفق السريع للمعايير الدولية ، و تساهم في إنجاز بنية تحتية للاتصالات إلى جانب ذلك اعتمدت الإدارة على إدخال تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في استخدامات الإدارة العمومية بالشكل الذي استوجب إعادة النظر في كيفية سيرها و تنظيمها و تكييف الخدمة التي تقدمها مع المتطلبات الرقمية ، حيث أضحى استخدام هذه التكنولوجيا الجديدة ضرورة تفرضها متطلبات تحسين الأداء و رفع القدرة التنافسية للشركات مما يساعد في تحقيق فعالية أكبر في التحكم ينظم المعلومات و تهيئة الظروف المناسبة لتحقيق الإستراتيجية الحكومية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني : مفهوم الإصلاح الإداري

ويعتبر الإصلاح الإداري مشروع تسعى كل مؤسسة الوصول إليه وهو عنصر مهم في النظام العام.

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الامر 06-01 المتضمن قانون الخاص بالفساد الجريدة

الرسمية العدد14 ص بتاريخ 2006/03/08

## الفرع الأول : ماهية الإصلاح الإداري

### 1) تعريف الإصلاح الإداري :

ارتبط مفهوم الإصلاح الإداري بتعاريف عديدة متنوعة بتتوع اهتمامات وجهات نظر الكتاب ومداخلها المختلفة فلقد عرف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي عقدته الأمم المتحدة بجامعة ساكسي عام 1979 بأنه حصيلة المجهودات ذات الإعداد الخاص الذي تستهدف تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة خلال إصلاحات على مستوى النظام أو على الأقل من معايير لتحسين وحدة أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والإفراد والعلميات الإدارية

وبصفة عامة الإصلاح الإداري هو عملية دائمة ومستمرة للبنى الإدارية ومهامها على مهام الدولة ، وهو مواكبة دائمة الروح التجديد التي يتطلبها النظام السياسي ، وبالتالي المجتمع الديناميكي سواء كان إصلاحا جزئيا او شاملا ، فهو عملية تطهير الإدارة من مشاكلها وإيجاد الحلول المناسبة لها المتلائمة مع روح التحديث والتطور العلمي والتكنولوجي بما يؤدي إلى استخدام أفضل الطرق العقلانية لتحقيق أهداف الإدارة

### 2 . أسباب الإصلاح الإداري:

تتعدد الأسباب التي تدفع بإنجاح الإصلاح الإداري ويمكن أن نعرض بعضها فيما يلي :

#### 1 - الأسباب الاقتصادية المختلفة:

لها علاقة بالندرة المتزايدة للموارد العامة زيادة الضغوط الاقتصادية على المواطنين والعاملين في الأجهزة الإدارية ، ومن هذه الضغوط التضخم في الأسعار ، انخفاض القيمة الحقيقية ، تزايد المنافسة ، زيادة كفاءة العاملين



مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

- 2 - عجز الإدارات العامة للأجهزة الحكومية المختلفة من تحقيق الأهداف الموضوعية لها :  
تتصف بالشعور بعدم الرضا عن الأداء الحكومي والأخطاء والممارسات الغير سليمة
- 3 - العوامل الديمغرافية : تشكل هذه العوامل ضغوطا متزايدة على الموارد العامة بفعل الزيادة السكانية بشكل يفوق معدلات النمو الاقتصادي .
- 4 - الأسباب الدولية:  
منها العولمة والعلاقات المتداخلة بين الدول بحيث يصعب الفصل بين ما يحدث في أي دولة في العالم والدول الأخرى.
- 5 - التطور العلمي والتكنولوجي المتسارع :  
حيث تعتمد الإدارة على استخدام الوسائل العلمية والتكنولوجية في عملها والتحولت الديمقراطية .

(3) خصائص الإصلاح الإداري :

- الاهتمام بالتشريعات والنظم التأكيد على ضرورة مراجعتها وإزالة الغموض .
- المراجعة الدولية للهياكل الإدارية والخرائط التنظيمية وإعادة جعلها معبرة عن الواقع ومنسجمة مع نصوص القوانين وتقبل الفجوات بين الإدارات والأقسام .

(4) أهداف الإصلاح الإداري :

- 1 - العمل على تنمية الاتجاهات الايجابية نحو العمل والانتماء السياسي والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب والتطوير .

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

2 - نبنى الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري .

3 - إشاعة المفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاطلاع لتنفيذ العمليات 4 - اعتماد شمولية تقديم الأداء للمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع ؛<sup>1</sup>

5 - اعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية

الفرع الثاني : مراحل الإصلاح الإداري في الجزائر .

أولاً:

1 - جمع المعلومات : التعرف على المشكلات وعناصر البيئة الداخلية والخارجية المؤثرة على النشاط الإداري التحديد كل المعوقات والتعرف على النشاط الإداري التحديد تلك المعوقات والتعرف عليها الإصرار التطبيقي للدراسة.

2 - دراسة وتحليل الواقع الخالي من خلال دراسة وتشغيل المعوقات التي تواجه النشاط الإداري والتعرف على أسبابها ومواطن الخلل تمهيدا لوقف تفاقمها ومعالجتها بالصورة المطلوبة

3 - اتخاذ القرارات ووضع خطط للعمل : وضع الخطة المناسبة واتخاذ القرارات التحديد أهداف عملية الإصلاح الإداري وبرامج عمل وأنشطة الإصلاح وتحديد المسؤوليات ضمن تنفيذ هذه الأنشطة والبرنامج الزمني اللازم لها ، وتخصيص الموارد البشرية والمادية اللازمة لتعيد الخطة الموضوعية .

1-بومدين طاشمة مرجع سابق الذكر ص 207-268

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

4 - تقييم عملية الإصلاح والمتابعة : وضع الأسس العلمية اللازمة لتقييم خطة الإصلاح الإداري ، ومدى النجاح في تحقيق الهدف المطلوبة لعملية الإصلاح خلال الفترة الزمنية وسلاما عمليا وتخصيص الموارد وبرامج العمل الموضوعية كما يجب إن تكون هنالك متابعة دورية خصوصا خلال السنوات الأولى منها.

ومن أطراف الإصلاح الإداري في الجزائر نجد :

1 - المنظمات الحكومية والعاملون بها

2 - القيادة السياسية ( 1 )

3 - المؤسسات التشريعية .

4 - جماعات الضغط والمصاح .

5 - أجهزة خبراء الإصلاح الإداري .

6 - الجمهور

ولبناء إستراتيجية الإصلاح الإداري نعتد على :

1 - النظرة الشمولية والمؤسسية للإصلاح الإداري وإتباع إستراتيجية ذات مدى بعيد

والأخذ بعين الاعتبار المعدات البيئية .

2 - العلاقة الوثيقة بين التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية حيث إن تحقيق التنمية

الإدارية من شأنه تحقيق الإدارة التي تستطيع النهوض بأعباء التنمية الاقتصادية

والاجتماعية وحل مشاكلها .

3 - اعتماد مبدأ اللامركزية الشاملة على أسس تشريعية وإقرار تطبيقه على مراحل .

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

4 - إيجاد توازن بين اللامركزية المسؤليات و اللامركزية الموارد على وجود هيئة رقابية فعالة .

5- إشاعة مفهوم الثقافة الإدارية في الجهاز الإداري من خلال عقد ندوات واستخدام وسائل الإعلام .

6 - إيجاد توازن بين اللامركزية المسؤليات و اللامركزية المواد على وجود هيئة رقابية فعالة 7 - إشاعة مفهوم الثقافة الإدارية في الجهاز الإداري من خلال عقد ندوات و استخدام وسائل الإعلام .

خطوات الإصلاح الإداري في الجزائر :

ا - اكتشاف الحاجة إلى عملية الإصلاح الإداري .

ب- وضع الإستراتيجية الملائمة للإصلاح الإداري.

ج - تحديد الجهاز المسؤول في الإصلاح الإداري .

د وسائل تنفيذ عملية الإصلاح الإداري .

و من أهم الإصلاحات الإدارية في الجزائر :

1 / إصلاح التشريعات الإدارية في الجزائر: تتمثل في توافق مختلف التشريعات مع

التوجه الجديد للحرية فيما يتعلق في انفتاحها على المنظمات التجارية و المؤسسات المالية

الدولية من خلال برامجها الحالية و المستقبلية في الشراكة مع أوروبا.

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

و إقامة المناطق الحرة ، تبسيط إجراءات الاستثمار العربي و الأجنبي و غير ذلك بالإضافة إلى ذلك ينبغي تحديد الإدارات الحكومية من القيم التي تعيق ممارسة مختلف نشاطاتها ، و ذلك حتى - تحقق مراحل الدولة في هذه الغالات و كذلك إقرار مبدأ اللامركزية الإدارية في ممارسة كافة نشاطها الأجهزة الحكومية و اقتصار دور الدولة على إعداد استراتيجيات التطور و تحديد التوجهات العامة للتسمية من أوجه التضارب بالنسبة للقوانين و يجب إصدار القوانين التي لا تعيق الأفراد و إنما تمنحهم حرية الابتكار و الإبداع و استبعاد القوانين التي تعيق حركة التطور و تقتل روح المبادرة ، و يجب أن يكون الهدف الرئيسي من إصدار القوانين هو تبسيط و تسهيل الإجراءات في علاقات المتعاملين مع أجهزة الإدارة الحكومية و كذلك من التشريعات الإدارية الجيدة و إصلاح الهياكل التنظيمية للإدارة من خلال وضع القواعد و الأسس التي يجب مراعاتها عند إعادة الهيكل التنظيمية الجهاز الدولة الإداري ، من خلال إعادة تنظيم الوحدات القائمة بما يكفل التشغيل الكفاء لهذه الوحدات و العمل على معالجة المشارب و الازدواجية في الاختصاصات على ضوء المتطلبات الجيدة<sup>1</sup>

و كذلك ترشيد و تطوير وسائل العمل الإداري عن طريق وضع برامج عمل خلال خمسة سنوات الهدف منها تحقيق مختلف القيود و الإجراءات الحكومية و تبسيط بعد إجراء الدراسات عن هذه المسألة حيث تتولى كل وزارة إدارة و اعتماد مبدأ عدم الاتصال المباشر فيما بين المواطن طالب الخدمة و الموظف الحكومي إلا في حالات معينة تستدعي الحوار و تخصيص مكتب في كل جهاز إداري حكومي يتعامل مع المواطنين

1- يحيوي هواري مرجع سابق ص 21-22

مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

لاستقبال الطلبات ، و تدقيقها و تحصيل الرسوم و إنجازها خلال مدة محددة من خلال تسهيل مهمة إنجاز معاملاتهم و كذلك اشتراك المؤسسات الإعلامية في التعريف بدورا الدولة في إعداد و تنفيذ برامج الإصلاح الإداري . و العمل على توفير جميع أشكال الأدلة الإدارية المساعدة للمواطنين في فهم آليات تلقي الخدمة للموظفين العموميين بالنسبة لإجراءات و تدابير لتنفيذ الخدمات الحكومية ، و التأكيد على مبدأ الشفافية و المساءلة الذي يتيح الإفصاح من المعلومات للحصول على تسيير إداري أكثر ديمقراطية ونظامان ثقة المجتمع بالحكومة بالإضافة إلى توحيد أجهزة و هيئات الرقابة الإدارية و العمل على تحديد أهدافها و أسس عملها في إطار تدعيم تحمل المسؤولية و تنشيط حرية الرأي و التعبير .

و تحديث الإدارة العامة الجزائرية من خلال إدخال وسائل و أساليب تسيير حديث و غمط ثقافة تنظيمية جديدة و التعمق في تطبيق اللامركزية ، و محاولة تعزيز القرارات الإدارية من الحقيقة الاجتماعية

-قوية عملية صنع القرار متابعة التنفيذ و المراقبة العامة من أجل الاستغلال الفعال الموارد الأمة - تحقيق الاحترافية في الوظيفة العمومية و تطبيق مناهج التسيير العمومي على التركيز على الموارد البشرية و الاتصالات.

- تقوية الاقتصاد الحكومي من منظور التنمية المستدامة
- تطوير سلك العدالة باعتبارها أساسا الدولة القانون .

**المطلب الثالث الحكم الرشيد :**

**الفرع الأول تعريف الحكم الرشيد :**

هناك عدة تعاريف قدمت بشأن مفهوم الحكم الرشيد حيث عرف على أنه ممارسة السلطة السياسية والإدارية وذلك لتسيير شؤون الدولة على كافة المستويات ، حيث يمكن للأفراد والجماعات ممارسة حقوقهم القانونية والتعبير عن مصالحهم والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم وذلك عبر مختلف الآليات والمؤسسات الموجودة داخل الدولة.<sup>1</sup>

وهناك من حصر مفهوم الحكم الرشيد في إشكالية فعالية ونجاعة التدخل العمومي والانتقال من المركزية إلى اللامركزية من الدولة المتدخلة إلى دولة ضبط ومن تسيير المرفق العام إلى السير على أساس مبدأ السوق ، من السلطة العمومية إلى سلطة الفاعلين العموميين والخواص

مما تقدم يمكن القول أنه ليس هناك اتفاق في تعريف الحكم الرشيد وذلك من خلال تعدد الجهات والرؤى التي ساهمت في إعطاء المصطلح مفهوما حسب الزاوية أو الإيديولوجية التي تنطلق سواء من طرف الأشخاص أو المؤسسات ، وعليه فالحكم الرشيد هو إمكانية تسيير

1- بشير العلق الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم ن الأردن اليازورى العملية النشر والتوزيع 2012ص

## مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة فالجزائر

الشؤون العامة بين المواطنين من جهة وبين الدولة من جهة أخرى على أساس التعاون واعتمادا على معايير الشفافية والمساءلة .

### الفرع الثاني خصائص ومقومات الحكم الرشيد :

- المشاركة : ويقصد بالمشاركة حق الرجل والمرأة في إبداء الرأي والمشاركة في صنع القرارات وذلك عبر المجالس المحلية المنتخبة بطريقة ديمقراطية وهذا يستوجب توفر الإطار القانوني الذي يسمح بحرية إنشاء الأحزاب والجمعيات . -

- سيادة القانون : ومعناه سيادة القانون على الجميع من دون استثناء ومن جملة ذلك الحفاظ على -حقوق الإنسان وتنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة من خلال احترام مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء وهذا ما من شأنه تحقيق العدالة والمساواة بين الجميع .

-المساءلة : ويقصد بالمساءلة خضوع الجميع من صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني للمساءلة من قبل الجمهور ، كما تعني كذلك القدرة على محاسبة القادة والمسؤولين على إدارتهم للشؤون العامة حفاظا على المصلحة العامة للجميع .

-الشفافية : ويقصد بذلك حق المواطن في الحصول على المعلومات والإطلاع عليها دون عناء ، وتعد الحكومة والمؤسسات العمومية والخاصة بمختلف أنواعها المصدر الرئيسي لهذه المعلومات ولهذا عليها نشرها بطريقة علنية حتى يتمكن من الإطلاع عليها .

- الكفاءة والفعالية : ويقصد بها قدرة المؤسسات على تنفيذ الخطط وتحقيق النتائج المرجوة وفق الإمكانيات المتاحة مع الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة .

-الرؤية الإستراتيجية : ويقصد بذلك قدرة القادة والشعوب على امتلاك رؤية واسعة وبعيدة المدى من أجل تحقيق الحكم الرشيد والتنمية البشرية وأن تكون لديهم شعور مشترك عما يريدون تحقيقه



## خلاصة واستنتاجات :

من خلال ما تم دراسته في هذا الفصل المتعلق بمؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة في الجزائر يمكن استخلاص ما يلي : لقد كان للعامل التاريخي دور كبير في تكوين هوية الإدارة الجزائرية بما هي عليه الآن وذلك من خلال تأثير العامل التاريخي في رسم هوية البيروقراطية الجزائرية عبر الفترات التي مرت بداية الاحتلال الفرنسي ومازال هذا التأثير إلى ما بعد الاستقلال الشيء الذي ساهم في تكوين جهاز بيروقراطي غير مرن . وعلى اعتبار أن الجهاز البيروقراطي في الجزائر موروث منذ الحقبة الاستعمارية فكان لزاما أن تبقى بعض المظاهر السلبية للبيروقراطية فيما بعد كالمحاباة والمحسوبية والرشوة والإهمال والتي تؤثر بشكل أو آخر على مجال تقديم الخدمات العامة للمواطن ، إضافة إلى تسلط الإدارة على منظومة القوانين والتشريعات والتي تتم من أجل ضبط علاقة الإدارة مع المتعاملين معها .

كما سبق وأن ذكرنا فإن الجهاز الإداري هو المنوط به تقديم الخدمات العامة للمواطن ولهذا سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا إلى إصلاح منظومة الوظيفة العامة من أجل توفير المورد البشري الكفاء حتى تتمكن من الدفع بعملية التنمية على مختلف المستويات ، كما سعت كذلك إلى ضبط علاقة الإدارة مع المواطن عبر الإصلاحات المتعاقبة في محاولة إلى تقريب الإدارة من المواطن فنجحت في بعض المرات وأخفت في بعض منها نظرا لغياب رؤية واضحة المعالم في هذا المجال.

## الخاتمة

وفي ختام هذا البحث لا يسعنا إلا أن نقول أن البيروقراطية التي صاغ قواعدها ماكس فيبر في وقت معين وفي بيئة معينة لم يثبت نجاعته في جميع الأحوال حتى ماكس فيبر أقر بمحدوديته لاحقا ، ربما كان ناجحا في المجتمعات الغربية التي أنتجت هذا النموذج ، إلا أنه وفي بيئتنا نحن اثبت الواقع العكس ، حيث أنتج ظواهر سلبية كثيرة .

العيب ليس في النموذج في حد ذاته بقدر ما طال الأشخاص الذين طبقوا هذا النموذج ، و الخطأ الأكبر هو تقليد ما ينتجه الغرب ، فما يصلح في بيئة لا يمكن أن يكون كذلك دوما في بيئة أخرى .

فإذا أخذنا مثلا بيئة الإدارة الجزائرية فيبيروقراطيتها لازالت تعاني من المظاهر السلبية و المحسوبة وغياب قيم العمل الحضارية ، ولزال المواطن يشعر بالاغتراب و الانفصال عن الجهاز الإداري فكل هذه الأسباب وغيرها مجتمعة كانت أو منفردة ، ورغم النوايا و المحاولات المتعددة لرفع مستوى الكفاءة و الأداء الإداري ، فقد أدت إلى تفشي الظواهر المرضية في الإدارة الجزائرية ، حيث زادت في اتساع الهوة بين القمة و القاعدة ، واستفحل الإهمال و تراكمت مشاكل الفئات المحرومة و المرتبطة تماما بكل ما تقدمه أجهزة الدولة من خدمات وما توفره لها من فرص الاستفادة من الثروة الوطنية .

إذ نفى أول عمل يجب القيام به هو توفير المناخ العام الملائم لتطبيق الإصلاحات ، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء و أداء الجهاز الإداري حتى يواكب التحولات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية العميقة، وإصلاح الإدارة الجزائرية الراهنة يتم من خلال البحث عن الوسائل الناجعة الكفيلة بمعالجتها من جهة ، ووضع استراتيجية إدارية بديلة هدفها بناء إدارة للتنمية السياسية الشاملة المستديمة من جهة ثانية إضافة إلى الاهتمام بالعنصر القيادي الكفاء ، وهذا يهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين :

تقديم وتحسين الخدمة العامة للجمهور المتعامل معها وتجنب البطالة المقنعة والتضخم البيروقراطي. ومن هنا يتبين لنا أهمية اتخاذ إجراءات إعادة تنظيم الإطارات باستمرار تعتبر عملية فعالة وضرورية لرفع الأداء الإداري وتطويره.

### التوصيات والاقتراحات:

- من خلال النتائج التي تم عرضها يمكننا الخروج بمجموعة من التوصيات والاقتراحات:
- يجب أن تتميز القوانين واللوائح بالوضوح والدقة، من حيث مطابقتها للواقع.
- التسريع في الإجراءات الإدارية بما ليرك مجالاً لتذمر وشكوى أيا كان.
- فتح قنوات للحوار والنقاش بين مختلف المستويات الإدارية من جهة وبين الإدارة وجمهورها الخارجي من جهة أخرى.
- محاولة تقريب الإدارة من الجمهور عن طريق إنشاء مراكز متخصصة في العلاقات العامة تهتم بمعرفة احتياجات الأفراد وكيفية التعامل معهم لتحسين صورة المؤسسة.
- مناقشة مشاكل الموظفين ومحاولة الوقوف على حلول لها، لأن صورة الإدارة من صورة موظفيها.
- إخضاع القوانين للتغيير المستمر بما يتماشى والظروف المستجدة.
- القضاء على الجمود الإداري.
- فتح المجال أمام المبادرات الفردية للتطوير في العمل.
- نقل العمال بين مختلف المصالح، والمديريات بصفة دورية لإكسابهم الخبرة من جهة، ولكسر حاجز الروتين لديهم من جهة أخرى.
- القضاء على التسبب والإهمال من خلال إجبار العمال على احترام القوانين عن طريق إصدار قانون جهة أخرى. خاص بالعقوبات والجزاءات.
- الاستفادة مختلف التطورات العلمية الحاصلة في مختلف المجالات بالتنسيق مع مختلف الجامعات من مراكز البحث العلمي في مجال تطوير أساليب الإدارة.

قائمة المراجع:

□ باللغة العربية:

أولاً: الوثائق الحكومية الرسمية:

- 1 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم رقم 84 المتعلق بتكوين البلديات ، الجريدة الرسمية العدد 67 المؤرخ في 01 ديسمبر 1984 .
  - 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم التنفيذي 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 الجريدة ، العدد 27 ، 1988 .
  - 3 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 والذي يحدد كفايات التحضير لعقود التعمير وتسليمها ، الجريدة الرسمية العدد 26 الصادرة في 01 جوان 1991 ،
  - 4-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم التنفيذي رقم 96-212 المؤرخ في 15 يونيو 1996 والذي يتضمن تحديد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 يوليو 1996 .
  - 5 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة ، الجريدة الرسمية رقم 71 المؤرخة في 26 نوفمبر 2000 .
  - 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 والذي يحدد كفايات التحضير لعقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية العدد 07 الصادرة في 2 فبراير 2015
- ثانيا : القواميس والمعاجم :
- 7 - إدريس سهيل ، المنهل الوسيط ، قاموس فرنسي عربي ، منشورات دار الآداب ، بيروت ، 2005.
  - 8- العمر معن خليل ، معجم علم الاجتماع المعاصر ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، ط 1 ، 2006.
- ثالثا : الكتب :
- 9- أبو بكر فاتن أحمد ، نظم الإدارة المفتوحة ، ( ثورة الأعمال القادمة للقرن الحادي والعشرين ) ، ط 1 ، ابتراك للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2000 .
  - 10- إدريس ثابت عبد الرحمن ، المدخل الحديث في الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، دون ذكر بلد النشر 140 2003.
  - 11- الجيلاني حسان ، التنظيم والجماعات ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ط 1 ، 2008 .

- 12- الدبس عصام ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، ( دراسة مقارنة ) ، ط 1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010 .
- 13- الشماع خليل محمد حسن ، وحمو خطير كاظم د ، نظرية المنظمة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، الأردن ، ط 1 ، 2000 .
- 14 - الطيب مولود زايد، علم الاجتماع السياسي، منشورات جامعة السابع من أبريل، ليبيا، ط 1، 2007.
- 15- القيروتي محمد قاسم ، مهدي حسن زويلف ، المفاهيم الحديثة في الإدارة ، ( النظريات والوظائف ) ، عمان ، ط 3 1993 .
- 16- الكبيسي عامر ، الفكر التنظيمي ، ( التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد والمعاصرة ) ، دار الرضا للنشر ، دمشق ، ط 1 ، 2000 .
- 17- المنيف إبراهيم عبد الله ، تطور الفكر الإداري المعاصر ، دون ذكر دار النشر ، 1993 .
- 18- الماني توفيق ، هذه هي الجزائر ، ب ط ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، 1956 .
- 19- النعيمي صلاح عبد القادر، الإدارة، الطبعة العربية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان. 2008
- 20 - النعيمي عبد الحميد محمود، مبادئ الإدارة العامة، دون ذكر بلد النشر، منشورات، 1997. 21-
- النعمان منصور، العمري غسان ديب، البحث العلمي حرفة وفن، ط 1، دار الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 22- الهواري سيد، الإدارة، (الأصول والأسس العلمية)، مكتبة عين شمس، 1976،
- 23- بعلي محمد الصغير، المؤسسات الإدارية، (نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية)، دون د

#### قائمة المراجع 141

- 24 - بدران محمد ، طرق خصخصة المرافق العامة ، ( الامتياز ، الشركات المختلطة ، المرفق العام ) ، ، دراسة مقارنة ، منشورات حلبي الحقوقية ، ط 1 ، 2009
- 25 - عمار بوحوش ، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962 ، دار البصائر ، الجزائر ، ط 3 ، 2008 .
- 26 - عمار بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين ، دار الغرب الإسلامي للنشر بيروت ، 2006 . ،

#### المواقع الالكترونية:

- 27- المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، عبر الموقع:

[www.DGFP.gov.dz](http://www.DGFP.gov.dz)

[www.laviedesidees.fr2013](http://www.laviedesidees.fr2013)

الصفحة	فهرس الموضوعات
1	الإهداء
2	الشكر و التقدير
3	مقدمة
10	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإدارة العامة والعلاقة بينهما -
11	المبحث الأول: مفهوم البيروقراطية وخصائصها.
12	المطلب الأول: تعريف البيروقراطية
18	المطلب الثاني: أركان البيروقراطية
20	المطلب الثالث: إيجابيات وسلبيات البيروقراطية
22	المبحث الثاني: مفهوم الإدارة العامة ونشاتها
23	المطلب الأول: تعريق الإدارة العامة
24	المطلب الثاني: خصائص ووظائف الإدارة العامة
29	المطلب الثالث: أنواع الإدارة العامة
30	المطلب الرابع: المبادئ التي تضبط سير الإدارة العامة
36	خلاصة واستنتاجات
38	الفصل الثاني: مؤشرات البيروقراطية على الإدارة العامة في الجزائر
39	المبحث الأول: تطور الإدارة العامة في الجزائر وانعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية عليها
41	المطلب الأول: الإدارة الجزائرية في العهد الاستعماري
45	المطلب الثاني: الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال
48	المطلب الثالث: انعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية على الإدارة العامة في الجزائر
67	المبحث الثاني: إصلاح الإدارة العامة في القانون الجزائري

68	المطلب الأول: الإدارة الإلكترونية
78	المطلب الثاني الإصلاح الإداري
85	المطلب الثالث: الحكم الراشد
88	خلاصة واستنتاجات
89	خاتمة
90	التوصيات
91	قائمة المراجع
93	الفهرس
95	الملخص

## ملخص مذكرة الماستر

إن الرغبة في تطوير المستوى الإداري أدى إلى ظهور مجموعة من الاتجاهات ، وهنا ظهرت نظريات البيروقراطية التي تسعى بدورها إلى تحقيق ذلك إلا إن الوصول إلى هذه الأهداف لا يتم إلا من خلال جهود الأفراد ، هم أنفسهم الذين يقررون من خلال تصرفاتهم و طريقة إدارتهم نوع البيروقراطية سلبية كانت أو إيجابية و هذا ما حاولنا تبيانه في هذه الدراسة المقسمة إلى فصلين محاولين توضيح مفهومي كل من البيروقراطية و الإدارة العامة ، و كذا التطرق إلى نماذج عنهما في الدول العربية و الغربية ليتبين لنا الفرق الواضح بينهما ، هذا فيما يخص الفصل الأول أما الفصل الثاني تمت فيه دراسة واقع تأثير البيروقراطية على الإدارة العامة في الجزائر و أهم الإصلاحات التي تبنتها للقضاء على الظواهر المرضية في إدارتها ، ورغم الجهود المبذولة فلا يزال الفساد الإداري المحور الأساسي في الإدارة الجزائرية بل تطورت أساليبه ، و هذا كله راجع إلى غياب الرقابة في الإدارات العمومية الجزائرية .

الكلمات المفتاحية:

1/ البيروقراطية/2 الإدارة العامة/3 الفساد الإداري/4 الإصلاح

### Abstract of The master thesis

The desire to develop the administrative level led to the emergence of a set of trends, and here appeared the theories of bureaucracy that seek to achieve this, but reaching these goals can only be achieved through the efforts of individuals, they themselves who decide through their actions and the way they manage the type of bureaucracy is negative Was it positive or positive, and this is what we tried to explain in this study, which is divided into two chapters, trying to clarify the concepts of both bureaucracy and public administration, as well as referring to examples of them in Arab and Western countries to show us the clear difference between them. It examines the reality of the impact of bureaucracy on the public administration in Algeria and the most important reforms that it has adopted to eliminate pathological phenomena in its administration. Despite the efforts made, administrative corruption is still the main focus in the Algerian administration, but its methods have evolved, and this is all due to the absence of oversight in Algerian public administrations. key words:

1/ Bureaucracy 2/ Public administration 3/ Administrative corruption 4/ Reform